

Jorge Mario García Laguardia
Jorge Madrazo Cuellar
Rafael Villegas Antillón

LEGISLACIÓN ELECTORAL COSTARRICENSE

CENTRO (INTERAMERICANO) DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA

LEGISLACION ELECTORAL COSTARRICENSE

EDICIONES CAPEL

CAPEL

Consejo Consultivo

Jorge Carpizo (México)
Iviri Cotler (Canadá)
Carlos Fernández Sessarego (Perú)
Bolívar Lamounier (Brasil)
Rafael Nieto (Colombia)
Daniel Hugo Martínez (Uruguay)
Carlos Roberto Reina (Honduras)
Richard Scammon (EE.UU.)
Oriando Tovar (Venezuela)
Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina)

Director Ejecutivo

Jorge Mario García Laguardia (Guatemala)

Directora de Publicaciones

Cecilia Cortés

41

PI-ABI-767

Jorge Mario García Laguardia
Jorge Madrazo Cuellar
Rafael Villegas Antillón

LEGISLACIÓN ELECTORAL COSTARRICENSE

CENTRO (INTERAMERICANO) DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA

Primera Edición
CAPEL, Costa Rica, 1986

**Reservados todos los derechos.
Hecho el depósito de Ley.**

324.2
LS14-1 Legislación electoral comparada / prólogo de
Jorge Mario García Laguardia. - San José,
Costa Rica: Centro de Asesoría y Promo-
ción Electoral; Tribunal Supremo de Elec-
ciones, 1986.
p.84 ; 22 cm.

Separata de la obra Legislación electoral
comparada: Colombia, México, Panamá, Ve-
nezuela y Centro América.
ISBN 9977-52-006-2

© IIDH - CAPEL

Diseñó la portada Valeria Varas

*La edición de este libro estuvo
bajo la dirección y responsabilidad
de la Editorial Universitaria Centro-
americana -EDUCA -*

PRESENTACION

Uno de los objetivos primordiales de CAPEL es apoyar los procesos electorales en el continente americano y el sufragio en el contexto de la democracia representativa y pluralista. En esta tarea de promoción, el Centro trata de contar con la colaboración de los organismos que en cada país están encargados de los procesos electorales. Es así como por una feliz iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, se decidió editar en forma conjunta esta separata que incluye materiales aparecidos en el libro publicado en coedición por CAPEL y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, "Legislación electoral comparada, Colombia, México, Panamá, Venezuela y Centroamérica", (EDUCA, San José, Costa Rica, 1986).

La idea para la publicación de esta separata es enriquecer la escasa bibliografía especializada sobre las elecciones, la democracia y la legislación electoral de Costa Rica, temas analizados exhaustivamente en los tres trabajos contenidos en ella.

Tanto CAPEL, como el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, están sumamente complacidos de poder ofrecer, en un esfuerzo compartido, una visión sistemática de la legislación electoral costarricense, así como de contribuir al estudio y la investigación de esta temática en Costa Rica.

REGIMENES ELECTORALES Y DEMOCRACIA

Jorge Mario García Laguardia
Director Ejecutivo
CAPEL

El Estatuto de nuestro Centro, establece que sus fines serán la asesoría técnica electoral y la promoción de las elecciones, con un enfoque multidisciplinario que debe tener en cuenta, en especial, los problemas de América. Establece también que el Centro sustentará su acción en los principios de la democracia representativa, y el estado de derecho, el pluralismo ideológico, el respeto de los derechos humanos... y el principio de las elecciones libres como parte esencial de la teoría y la práctica de los derechos humanos, condición de la democracia y fundamento del derecho a la libre determinación y de la paz en la convivencia nacional e internacional.

El *Centro de Asesoría y Promoción Electoral*, fue creado el 14 de enero de 1983, por el *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, como una rama especializada suya, atendiendo a los principios establecidos en la *Convención Americana de Derechos Humanos*, artículo 23.1 que dice: "Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) La voluntad del pueblo es la base de las autoridades del poder público" y que "esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto".

Se parte del supuesto de que la democracia es un sistema de vida que se basa en un mecanismo racional de convivencia, legitimado por el consentimiento ciudadano manifestado a través de su participación, que persigue la identificación de propósitos entre gobernantes y

governados. Un compromiso que fija canales de expresión y equilibrio de intereses plurales y a veces antagónicos.

La búsqueda de la democracia es una gran aventura compartida, en la que todos estamos en el derecho y en la obligación de participar. Y es una aventura difícil de coronar. Porque identificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y gobernados, a los detentadores y a los destinatarios del poder, es el ideal que persigue un auténtico régimen democrático, en su visión más comprensiva.

Por eso, la práctica y la autenticidad del sufragio, constituyen vías de legitimación del poder político, resultado del libre consentimiento y la participación popular. Así, la promoción del derecho y los procesos electorales democráticos debe entenderse como la defensa de un derecho humano fundamental, que está íntimamente relacionado con otros derechos básicos, especialmente los de libre expresión y asociación.

Los procesos electorales se convierten así, en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático. La democracia se define por tres elementos que integran su contenido: el principio de la igualdad política que se expresa a través del sufragio universal, el voto igual, directo y secreto de todos los ciudadanos sin exclusiones; la idea de la soberanía nacional que atribuye la fuente del poder político a la comunidad como un todo y que considera a la ley como la expresión de la voluntad general expresada directamente por los ciudadanos o a través de sus representantes, según la vieja afirmación de la Declaración Francesa de Derechos de 1789; y finalmente, el pluralismo político, que significa igualdad de concurrencia y que se traduce en la libertad de participación, de discusión y de oportunidades. Y las elecciones tienen funciones básicas en ese contexto, porque a través de ellas, se busca la legitimación del poder, se fijan canales para organizar la representación y se integran los cuadros de gobierno.

La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces generan intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. Y el pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia, produce un régimen de exclusión que deviene en un régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimación del conflicto y establecer reglas de juego claras por las cuales deba dis-

currir, se establece un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen los mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. De otra forma, se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en “amigos” y “enemigos”, de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas, polariza la vida política y estimula la violencia que sufrimos en muchos países de América Latina en forma estacional.

Los partidos políticos en este contexto, constituyen un elemento necesario de la vida democrática. No es posible concebir, fuera de alternativas autoritarias que colocan en manos de minorías armadas de diverso signo la decisión del proceso político, otras instituciones que suplan las funciones atribuidas a las organizaciones políticas que hemos indicado. El gran jurista Hans Kelsen afirmó que los partidos, son la base esencial de la democracia moderna, y que sólo por ofuscación o dolo podía sostenerse la posibilidad de una democracia sin partidos. Ellos son los instrumentos a través de los cuales se realizan los valores del pluralismo democrático.

De ahí, la gran responsabilidad de las cúpulas partidarias, que no siempre han actuado al nivel de sus obligaciones históricas. En el trasfondo de los procesos electorales es necesaria la presencia de una virtud, de una ética. La “ética de las ideas” de que hablaba Max Weber, debe orientar en su totalidad la actividad política, para que adquiera respetabilidad y legitimidad.

Naturalmente, que hacer realidad estos principios es una tarea complicada, y a veces parece irrealizable lograr el autogobierno de la sociedad, porque factores socio-políticos e históricos se oponen a permitir que la comunidad política participe en su propio gobierno. Pero las consultas libres y auténticas a los gobernados y los mecanismos de designación y control de los gobernantes, son los instrumentos mejor logrados, siempre que no se desnaturalicen, para obtener un sentido colectivo de participación en la vida pública, apoyo popular a la gestión de los gobernantes y además, lograr una sucesión normal y consensual de los equipos de gobierno.

Y también sería pertinente subrayar, que compartir estos principios, no significa, sino todo lo contrario, apoyar las mixtificaciones que en nuestra América y en el mundo, se han hecho con los procesos electorales, manipulados, desvalorizados por grupos políticos irresponsables o grupos de intereses económicos particulares, desbordamiento de instituciones castrenses, o por inconvenientes presiones

de intereses extraños a las propias comunidades políticas nacionales, únicas depositarias de la soberanía.

A través de las elecciones se persigue controlar y encauzar las pretensiones sociales y mitigar, articular los intereses y encuadrar los antagonismos naturales en el cuerpo social. Las elecciones condicionadas, producen más la exacerbación que la resolución de los conflictos. Por eso no sólo es indispensable que sean absolutamente libres, sino también especialmente que la voluntad expresada a través de las urnas, se transforme auténticamente en poder, porque de otra manera, la expresión ciudadana, quedaría limitada a seleccionar a una clase burocrática instrumentalizada por las fuerzas reales de poder. Y por otra parte, tampoco es correcto pensar que las elecciones son un fin en sí mismas, ni la llave mágica para la realización de la democracia, sino debemos estar conscientes de que se necesita no sólo un mecanismo político en busca de consenso, sino además, una decisión política clara para establecer las condiciones reales para que ella se realice, suprimiendo injusticias y pugnando por la real existencia, no sólo formal, del catálogo más amplio de derechos.

Este proyecto de investigación se inscribe dentro de las actividades normales de nuestro Centro. En su propio Estatuto, se establece que podrá organizar programas de investigación en materia de elecciones y legislación electoral comparada, que podrán realizarse con la cooperación de otras instituciones que persigan fines análogos o complementarios y compartan sus principios. Así fue como, en el inicio de actividades de la Institución, entramos en contacto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a efecto de realizar un análisis comparado de las instituciones jurídicas electorales de un grupo homogéneo de países de la región y con la coordinación del licenciado Jorge Madrazo, Director del Instituto y la colaboración del Director del Centro, organizamos este proyecto, cuyo informe final hoy presentamos. La selección de los países incluidos en el informe, los cinco de Centroamérica y los cuatro del grupo llamado Contadora, se inscribe en nuestra profunda convicción de que los conflictos de América Latina, deben resolverse por la amable vía del diálogo y de la aplicación de las normas de derecho y no de la confrontación irracional.

El análisis de la legislación electoral, trasciende los marcos de un estudio de tipo jurídico. Porque al abordar el estudio de esas instituciones, se llega al centro de los problemas de la democracia representativa. Y aparecen los valores y principios que se persiguen: consolidar los regímenes democráticos, perfeccionar las instituciones políticas, buscar la paz interna e internacional e influir en el desarrollo de la justicia social. Por eso, el estudio de la legislación electoral, debe

hacerse dentro del contexto al que pertenece: los procesos sociales, los conflictos políticos y los problemas económicos. Las leyes electorales están en el centro de la relación entre el orden normativo y la realidad política, entre la Constitución formal y la Constitución material.

Los expertos que colaboraron en este proyecto, son todos juristas de reconocida competencia, maestros de amplia experiencia y gran responsabilidad. El trabajo que realizaron es excelente y es un aporte sin precedente en la región. Esperamos completar el análisis de la legislación electoral de América Latina, con dos estudios sobre el resto de países que aquí no se incluyen y que tenemos en preparación. Estas obras enriquecerán la muy escasa bibliografía sobre derecho y procesos electorales que se ha producido en la región. Lo entendemos como una colaboración en favor de la búsqueda de un orden auténticamente democrático.

**ALGUNAS CONSIDERACIONES RESPECTO A
LA LEGISLACION ELECTORAL DE COSTA RICA**

RAFAEL VILLEGAS ANTILLON

**Magistrado del Tribunal
Supremo de Elecciones
de Costa Rica**

Provisional Page Blank

INTRODUCCION

No puede menos de ser interesante, para el estudioso de los procesos electorales a todo lo largo y ancho de nuestra América, asomarse para examinar el fenómeno de un pueblo que decidió, casi al momento de nacer a la vida independiente, escoger a sus dirigentes por la vía del sufragio.

Algunos historiadores indican que aun antes de nuestra independencia de España y con fundamento en las normas que establecía la Constitución de Cádiz, ya se había demostrado una clara disposición de hacer uso de los procedimientos establecidos y llevar a cabo algunos procesos electorales que después sirvieron para la experiencia en la vida independiente.

La idea de la representación política expresada en el sufragio, se nos presenta pues, como una de las más perdurables, indestructibles, vinculada al modo de ser costarricense, a su vocación democrática. Existía ya en la Colonia, para constituir los cabildos o ayuntamientos .¹

No se debe entender, de ninguna manera que durante el siglo pasado y principios del presente Costa Rica disfrutó de un sufragio co-

1. Volio Jiménez, Fernando. Prólogo a la obra **El Sufragio en Costa Rica ante la Historia y la Legislación** de Cleto González Víquez. Biblioteca Patria No. 11, Editorial Costa Rica, 1978, página 12.

mo el que ahora posee: universal, directo, secreto, libre, etc. No fue así, pues, como bien lo expresa Samuel Stone,

en la práctica el sistema imponía una serie de obstáculos en las vías de acceso al poder y apartaba a la mayoría de la población del proceso político. Sólo podían participar los grandes terratenientes, los que poseían capitales, los profesores y los que sabían leer y escribir, es decir, casi exclusivamente la élite. Durante el siglo pasado, como se verá sólo este último requisito tuvo el efecto de excluir al 90% de la población del ejercicio activo de los distintos puestos.

Más adelante después de analizar varios aspectos con gran profundidad manifiesta:

Efectivamente, la clase excluyó al resto de la población del acceso a los cargos políticos a través de un mecanismo casi impermeable .²

Efectivamente, haciendo uso de **procedimientos legales**, reformando la Constitución y las leyes electorales, formaron ese **mecanismo impermeable** de que habla Stone. En igual forma se expresa Fernando Volio al manifestar:

El voto estaba restringido por razones de fortuna, posesión de bienes raíces, capacidad tributaria, de sexo, edad, principalmente. Lo estaba, asimismo, por el sistema de elección de varios grados, es decir indirectas, lo que reducía el número de electores a una minoría. Acentuaba el carácter poco democrático del sistema el hecho de que el voto se emitía públicamente .³

No cabe duda que es con la Constitución Política de 1949, que nace después de un período de turbulencia política y de una corta guerra civil, cuando mejor se organiza todo lo relativo al sufragio y se actualizan los mecanismos necesarios para dar una buena garantía de pureza electoral. Desde esa época se han producido en Costa Rica ocho elecciones generales, en las que se han renovado los poderes ejecutivo y legislativo, además de todos los gobiernos locales (municipalidades). También se han llevado a cabo cuatro elecciones locales que

2. Stone, Samuel, *La Dinastía de los Conquistadores*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), 1975 , pág. 219-271.

3 Volio Jiménez, Fernando. Op. cit., p. 14.

tuvieron como propósito la elección de los gobiernos municipales, por haber creado la Asamblea Legislativa en su oportunidad (artículo 168 de la Constitución Política, párrafo 3o.) nuevos cantones en diferentes lugares del territorio nacional. En dichas elecciones aun cuando fueron casi todas en territorios y con grupos de electores reducidos, los partidos tradicionales costarricenses participaron con igual entusiasmo como si se tratara de una elección nacional.

El presente ensayo plantea algunas consideraciones relacionadas con los puntos más relevantes del ordenamiento jurídico costarricense en materia electoral, dando énfasis, principalmente, a la presencia del Tribunal Supremo de Elecciones en la Constitución Política y al papel que en materia electoral juega el Registro Civil.

BREVE RESEÑA HISTORICA

Es necesario hacer una breve reseña de los antecedentes históricos acerca de cómo ha evolucionado el sufragio en Costa Rica.

Fue con la Constitución de Cádiz de 1812, que el país se organizó electoralmente; así, cuando en el año 1821 llegó la independencia resultó relativamente sencillo incorporar al primer estatuto político, llamado Pacto de Concordia o Pacto Social Fundamental Interino, las normas que establecía la citada Constitución para llevar a cabo las elecciones de los miembros de los Supremos Poderes. En todo este período se mantiene el voto público con elecciones de tercer grado, que se efectuaban con la elección de los delegados a las Juntas de Párrquia, que a su vez designaban a los delegados de las Juntas de Partido y éstos elegían a las autoridades de la provincia. En 1844 se estableció, por un breve período, el voto directo.

Tal vez los grandes hitos se marcan a partir de 1893 cuando se aprueba una ley de elecciones muy detallada y completa en que se crean juntas provinciales, cantonales y de distrito y en que se vota por listas de sufragantes previamente elaboradas por orden alfabético y en cada distrito.

En 1913, se establece en forma definitiva el voto directo. En 1925, se consigue una notable conquista con el voto secreto y se mantiene el directo, además en esta misma oportunidad se creó el Consejo Nacional de Electores, compuesto de tres miembros propietarios y seis suplentes, todos de nombramiento del Poder Ejecutivo; los historiadores concuerdan que este organismo es el embrión de lo que posteriormente llegaría a convertirse en el actual Tribunal Supremo de Elecciones.

En 1946, una década de serios problemas políticos, se da el pri-

mer Código Electoral. En este Código aparece el Tribunal Nacional Electoral formado por tres miembros propietarios y tres suplentes de nombramiento de los tres poderes de la república, lo que significa un importante avance en la independencia del organismo rector del sufragio, pues como se indicó supra el Consejo Nacional de Electores era nombrado por el presidente de la república. Este Código de 1946, representó un serio esfuerzo por llevar a la práctica procesos electorales que se desarrollaran dentro de un marco de legitimidad, al sustraerle al Poder Ejecutivo su potestad de dirigir las elecciones.

Con motivo de la guerra civil de 1948, nace la actual Constitución Política, que establece el Tribunal Supremo de Elecciones con las características especiales que citaremos más adelante.

El Código Electoral vigente fue emitido en diciembre de 1952.

Algunos de sus artículos han sido reformados en el transcurso de treinta años de vigencia. En todo caso, es evidente que un código electoral diseñado cuando el país tenía alrededor de 200.000 habitantes debe ser revisado y actualizado.

LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

Estas dieron origen a los organismos electorales e hicieron posible que, poco tiempo después de finalizada la guerra civil, los costarricenses acudieran a depositar su voto con la certeza de que sería efectivamente contado y que los mecanismos dispuestos harían imposible la burla a la voluntad de las mayorías. No se puede avanzar en este trabajo, sin referirse de nuevo a esa especial circunstancia, si se puede llamar así, del ser costarricense de tratar de resolver sus asuntos políticos por la vía de las elecciones. La feliz circunstancia de que no florecieran en suelo costarricense los tradicionales partidos liberal o conservador, en donde se nace y se muere dentro de esas agrupaciones, puede haber contribuido, en alguna medida, a que nuestra vida política no tuviera las características de rivalidad fiera por las que desafortunadamente transitaban otros países hermanos.

El siglo pasado y buena parte del presente estuvo calificado por el enfrentamiento de los partidos históricos, liberales y conservadores .⁴

4. García Laguardia, Jorge Mario, *La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos en Centroamérica*, Revista de Ciencias Jurídicas No. 24, San José, Costa Rica, Junio-Diciembre 1974, Pág. 249.

El artículo 99 de la Constitución Política establece que:

La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales .

Es importante señalar, entonces, a quién le corresponde nombrar a los integrantes de ese organismo, en el ordenamiento institucional de Costa Rica. El artículo 100, expresa que el Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia con los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros, y deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados que integran la Corte (artículo 159). Nótese la disposición tan estricta que somete a la persona nombrada por la Corte a la aceptación de por lo menos los dos tercios de la totalidad de sus magistrados (en la actualidad 17 magistrados componen la Corte Suprema de Justicia y dos tercios equivalen a 12 votos). Esta disposición obliga a la Corte, en algunas oportunidades, a llevar a cabo varias votaciones, hasta que alguno de los candidatos alcanza los votos necesarios. Este mismo artículo establece que desde un año antes y seis meses después de la celebración de las elecciones, el Tribunal deberá ampliarse con dos de sus magistrados suplentes para formar, en este lapso, un tribunal de cinco miembros. Por supuesto, este nombramiento de los dos magistrados suplentes lo lleva a cabo la misma Corte Suprema de Justicia.

Al establecer la Constitución que para ser magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere de las mismas condiciones que para serlo de la Corte Suprema de Justicia como ya ha quedado señalado, se excluye la condición de pertenecer a un partido político y de que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica esté integrado por representantes de los partidos políticos activos, como sucede en otros países de América. Acerca de esta modalidad, se puede decir que la experiencia costarricense ha sido positiva; el magistrado del Tribunal no representa a ningún partido político y aunque nunca faltan las suspicacias, lo cierto es que la experiencia, ha dado resultados excelentes y que, la obligación primaria del magistrado es la de velar porque el proceso electoral se desenvuelva dentro del marco de la legalidad.

EL TRIBUNAL Y LA CONSTITUCION

El Tribunal Supremo de Elecciones, considerado como un cuarto poder, llegó a tener el rango e independencia de los poderes del estado, a partir de la reforma al artículo 9 de la Constitución, que establece la división tripartita de poderes.

Entre las funciones que más interesa destacar y que son garantía al sufragio, están las siguientes:

A. *INTERPRETACION DE TODA LA MATERIA ELECTORAL*

El artículo 102, inciso 3 de la Constitución Política señala que corresponde al Tribunal

interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral.

A su vez, en el artículo 121 inciso 1), que se refiere a las atribuciones de la Asamblea Legislativa, este poder, reconociendo esa limitación establece entre sus atribuciones lo siguiente:

Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el artículo referente al Tribunal Supremo de Elecciones,

Asimismo no deja de ser una limitación real al poder legislativo y un respeto al fuero del Tribunal Supremo de Elecciones, lo que establece el artículo 97 de la Constitución Política que textualmente expresa:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley, relativos a materias electorales, la Asamblea deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.

Estas disposiciones garantizan la competencia exclusiva del órga-

no llamado a organizar, dirigir y vigilar los actos relativos al sufragio.

No establece la Constitución ningún límite a la potestad que tiene la Asamblea Legislativa de reformar la Constitución en materia electoral, en época de elecciones. Si bien es cierto que se desprende del espíritu de la Constitución en forma clara que prevalecía la idea de garantizar la pureza electoral e impedir que la Asamblea Legislativa, en época electoral, aprobara proyectos de ley en materia electoral, también lo es que el Constituyente no estableció límite alguno a la potestad de revisión constitucional en esa materia. En todo caso, si lo estableció para la ley, lo debió establecer para la reforma constitucional .⁵

B. EL PRESUPUESTO DEL TRIBUNAL

Siguiendo la idea de revestir de gran independencia al órgano rector de los procesos electorales, aparece la norma del artículo 177, que se refiere a la preparación del proyecto ordinario de presupuesto de gastos de la república en donde se consigna el siguiente párrafo:

Los gastos presupuestos por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el departamento a que se refiere este artículo.

Esta limitación se le impone al Poder Ejecutivo y estimamos que al ser incluida como norma constitucional, la figura de un cuarto poder se va delimitando con mayor claridad. No quiere decir esto que, la Asamblea Legislativa está obligada también a aprobar el presupuesto que con ese propósito presente el Tribunal Supremo de Elecciones; bien puede la Asamblea cuestionar el gasto. En la práctica, y por estar representados los partidos políticos en ese primer poder de la república, su actitud es la de facilitar los medios necesarios para que el proceso electoral cuente con los recursos necesarios para hacerle frente a los siempre crecientes gastos que requiere la preparación de unas elecciones a nivel nacional. Por supuesto, el ideal sería la independencia absoluta en materia de presupuesto y que los organismos electorales contaran con una norma constitucional como la que logró el Poder Judicial de un porcentaje fijo del presupuesto nacional (la Corte disfruta de un 6^o% de los ingresos ordinarios).

5. Muñoz, Hugo Alfonso, *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, 1977, Pág. 33.

C. *LA FUERZA PÚBLICA Y EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES*

Una garantía especial al sufragio la establece el inciso 6) del artículo 102, pues dispone que entre las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones está la de dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Dichas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de delegados (los que mencionaremos adelante). Al no contar Costa Rica, por norma constitucional, con ejército permanente (artículo 12 de la Constitución Política), la vigilancia y el orden público están a cargo de una Guardia Civil y una Guardia Rural. Es digno de mencionar que no es hasta después de cincuenta años de vida independiente que llega al poder un militar, quien decreta en 1881 la abolición de la pena de muerte.

Al convocar a elecciones el Tribunal, seis meses antes del día señalado, el Ministro de Seguridad Pública se presenta a las oficinas del Tribunal y pone bajo las órdenes de este a la fuerza pública, acto simbólico que revela el respeto de las autoridades encargadas de la seguridad del Estado por la suprema autoridad del Tribunal en el proceso electoral. Sumada a esta disposición está la prohibición a todas las autoridades del país de participar en los asuntos político-electorales con lo que se viene a consolidar la norma legal según la cual la única acción de las autoridades de policía en el proceso electoral, es la de presentarse a votar, sin armas, el día de las elecciones.

Como no deja de ser cierto que esa norma prohibitiva de la no participación de las autoridades en el proceso electoral, en algunas oportunidades, no se cumple estrictamente o no se cumple del todo, el inciso 5) del artículo 102, ha creado un procedimiento de investigación de esos hechos, por parte del propio Tribunal o por medio de delegados. Tal disposición ha creado lo que se ha llamado el Cuerpo de Delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, que ya cuenta con una excelente hoja de servicios en beneficio de la tranquilidad con que deben llevarse a cabo los actos públicos de los partidos políticos y de la mejor coordinación del organismo electoral con las fuerzas de policía del país, ya que durante la misma visita del Ministro de Seguridad al Tribunal, informa quién será el oficial que servirá de enlace con el Tribunal y los Delegados.

CH. *LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL*

El artículo 103 de la Constitución Política dispone que:

Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato .

Acerca del verdadero sentido que a esta disposición debe dársele, el jurista costarricense, de reconocido prestigio, el profesor Eduardo Ortiz Ortiz, analiza con certera apreciación, en su obra "Costa Rica Estado Social de Derecho", todo el contenido y trascendencia que las dos frases citadas en el artículo mencionado, representan para la cabal independencia del órgano rector de los procesos electorales en Costa Rica:

Cabe advertir, en primer término, que por la palabra 'resolución' empleada por el Artículo 103 no se puede entender ni el acto preparatorio, ni el acto de ejecución de otro del Tribunal, pues en este aspecto sí es posible remitirse al derecho procesal administrativo, dado que siempre habrá en el procesal-electoral actos de procedimiento, con función y estructura iguales a los propios de la vía administrativa. Resolución ha de significar única y exclusivamente la que -aparte de 'causar estado' y agotar la vía administrativa-, decide sobre el fondo del procedimiento electoral, con efecto externo sobre el administrado, en quien producirá situaciones jurídicas activas o pasivas, obligaciones o derechos, etc., frente al Estado. ¿Serán no accionables judicial y jurisdiccionalmente tales actos del Tribunal?

La respuesta se impone fácilmente: Los artículos 99 y 102 confieren al Tribunal la realización de todos los actos necesarios para la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral y lo facultan para interpretar las leyes existentes en su materia, con potestad que alcanza también para juzgar sobre la aplicación de esas leyes por otros, si es que su competencia sobre lo electoral es, como lo manda la Constitución, exclusiva.

Esta exclusividad comprende necesariamente todas las formas posibles de interpretación de la ley electoral y claramente la de aplicarla en hipótesis de conflicto, con ejercicio de la función jurisdiccional de legalidad, sin lo cual se fragmentaría su sentido y se incurriría en abusos y contradicciones; y así como no es posible recurrir contra sentencias de la Corte Plena o de las de Casación, por ser de última instancia, es imposible recurrir contra los fallos del Tribunal en materia electoral, que también son la voz suprema para dictar la justicia dentro de ese campo, el contencioso-electoral. La única conclusión aceptable y congrua con la esencia libertaria y garantista del proceso electoral y de su régimen jurídico, es reputar cosa juzgada los actos o 'resoluciones'

(para emplear el vocablo contenido en el Artículo 103) dictados por el Tribunal Supremo en única instancia, y tener como sujetos al contencioso-electoral y al Tribunal mismo (como última instancia) los demás actos electorales, provenientes de otros órganos o dependencias subordinadas al Tribunal. En consecuencia : juez de última instancia en lo contencioso-electoral, eso es lo que es hoy nuestro Tribunal Supremo de Elecciones .⁶

Termina manifestando el profesor Ortiz Ortiz:

El Tribunal representa, con alto grado de autonomía orgánica, económica y funcional, la más acabada contribución de Costa Rica al perfeccionamiento de los sistemas electorales latinoamericanos .⁷

D. EL ESCRUTINIO DE LOS SUFRAGIOS

Respecto al escrutinio definitivo de los sufragios, otra de las principales funciones del Tribunal, se establece lo siguiente, en el inciso 7) del artículo 102 constitucional:

Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes ,

y el inciso 8) de este mismo artículo expresa:

Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior .

Es decir que la competencia que se concede al Tribunal es tan amplia, que conocerá de todo género de elecciones, nacionales y locales, y de la de unos posibles constituyentes.

6. Ortiz Ortiz, Eduardo. *Costa Rica Estado Social de Derecho*. Revista de Ciencias Jurídicas, No. 29, Mayo-Agosto 1976, Pág. 98 y 99.

7. *Ibidem*, pág. 100.

Costa Rica tiene algunos malos recuerdos de su historia política, cuando el escrutinio definitivo de los sufragios, por norma constitucional, lo llevaba a cabo el Congreso (hoy Asamblea Legislativa), cuerpo político al que, por error, se le otorgó tan delicada y técnica labor. Se rectifica pues ese procedimiento y es el Tribunal el que hace el escrutinio definitivo de los sufragios. Es necesario indicar que las juntas receptoras de votos, integradas todas con miembros de los partidos inscritos en escala nacional y que a su vez inscribieron candidaturas, cerrada la votación el día de las elecciones, llevan a cabo el escrutinio provisional de los votos recibidos. Estas juntas receptoras, que además tienen fiscales de los respectivos partidos, finalizado el escrutinio y aprovechando la infraestructura de telecomunicaciones con que cuenta el país y fortaleciéndola con medidas especiales de seguridad muy técnicas, comunican el resultado al Tribunal, de tal manera que a las pocas horas el país, por medio de boletines que emite el Tribunal constantemente, se va enterando de cuál ha sido la voluntad mayoritaria del elector costarricense. Para dar estos resultados provisionales, la comunicación ha sido ingresada y verificada previamente por el Centro de Cómputo del Tribunal.

E. LA PROPAGANDA POLITICA Y LA IGLESIA

Una medida excelente, es la que establece la prohibición de hacer propaganda política, por parte de clérigos o seculares, invocando motivos religiosos; así consta en el párrafo tercero del artículo 28 constitucional, que expresa:

No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seculares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio de creencias religiosas.

Sobra comentar la importancia que reviste esta prohibición, pues no hay duda de que en nuestros pueblos, principalmente en las áreas rurales, los curas podrían ser, si esta prohibición no existiera, los grandes electores. Amén de que se iniciará una distorsión de su ministerio, como ya ha sucedido con harta frecuencia en otros países del continente

F. LIBERTAD DE REUNION Y DE EXPRESION

En lo que se refiere a la libertad de reunión y de expresión, el artículo 26 expresa:

Todos tienen derecho a reunirse pacíficamente sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios. Reuniones en recintos privados no necesitan autorización previa. Las que se celebren en sitios públicos serán reglamentadas por la Ley.

En lo que toca a la libertad de expresión, dice el párrafo primero del artículo 28:

Nadie podrá ser inquietado ni perseguido por la manifestación de sus opiniones ni por acto alguno que no infrinja la ley.

Y para completar esa libertad, expresa el artículo 29:

Todos pueden comunicar sus pensamientos de palabra o por escrito, y publicarlo sin previa censura; pero serán responsables de los abusos que cometan en el ejercicio de este derecho, en los casos y del modo que la ley establezca.

G. LAS REGULACIONES DEL EJERCICIO DEL SUFRAGIO

El artículo 95 de la Constitución, establece que la ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

1. Autonomía de la función electoral.
2. Obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio.
3. Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas.
4. Prohibición al ciudadano para sufragar en lugar diferente al de su domicilio.
5. Identificación del elector por medio de cédula con fotografía.
6. Garantías de representación para minorías.

Las anteriores disposiciones serán comentadas cuando hagamos referencia a la mecánica de las elecciones, en la que, como se verá, juega un papel inapreciable el Registro Civil que está dividido en dos departamentos, el que se refiere propiamente a la inscripción de los hechos vitales: nacimientos, matrimonios, defunciones, etc. y el Departamento Electoral que expide las cédulas de identidad y prepara las listas de electores, todo con base en una excelente coordinación.

El Registro Civil, conforme lo establece el artículo 104, funciona bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones.

H. *EL FINANCIAMIENTO ESTATAL DE LOS PARTIDOS POLITICOS*

Es necesario mencionar la disposición Constitucional del artículo 96 que norma la contribución del Estado a la financiación de los gastos de los partidos políticos, para elegir a los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

El inciso a) del mencionado artículo establece:

La contribución total no podrá ser superior al dos por ciento (2%) del promedio de los Presupuestos Ordinarios de la República durante los tres años anteriores a aquel en que se celebra la elección.

Los restantes cuatro incisos desarrollan el procedimiento necesario para determinar en qué condiciones el partido político tiene derecho a recibir esa contribución; como por ejemplo que no tendrán derecho los partidos que, inscritos en escala nacional o provincial, no hubieren obtenido un cinco por ciento (5%) de los sufragios válidamente emitidos en el país o en la provincia respectiva. Además, que están obligados, para recibir ese aporte, a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En todo período electoral, esta contribución estatal a los gastos de los partidos políticos cuenta siempre con adversarios y es frecuente que se inicie una polémica acerca de la conveniencia del gasto. Quizá la reforma que se introdujo en 1971, estableciendo que el Estado contribuirá a la **financiación previa** de los gastos que demanden las actividades electorales de los partidos políticos, es la que más ha sido combatida, siempre por supuesto en los períodos electorales.

La complejidad de la política actual, los modernos partidos de masas, las poderosas fuerzas que intervienen dentro de los partidos políticos, hacen necesaria una razonable y adecuada financiación para asegurar la existencia de los partidos políticos, máxime cuando no existen regulaciones al financiamiento exclusivamente privado. Acerca de este tema, estimamos que no debemos extendernos pues se rebasarían los propósitos de este trabajo.

I. *LA ALTERNABILIDAD DEL EJERCICIO PRESIDENCIAL Y LOS DELITOS ELECTORALES*

Para finalizar este aparte, es importante señalar que la Constitución ha establecido una pena, traición a la república, a los que violen

el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia, así consta en el artículo 134:

El período presidencial será de cuatro años. Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o de la libre sucesión presidencial consagrados por esta Constitución implicarán traición a la República. La responsabilidad derivada de tales actos será imprescriptible.

Además, es necesario indicar que el artículo 158 del Código Electoral, hace más rigurosa la aplicación de la ley cuando se trata de delitos electorales, pues prohíbe aplicar las disposiciones sobre amnistía o indulto, las disposiciones sobre circunstancias atenuantes o sobre suspensión de pena o libertad condicional o la de aplicación de la ley más favorable al reo. Entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, consignadas en el artículo 121 constitucional, el inciso 21 dice:

Otorgar por votación no menor de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, amnistía e indulto generales por delitos políticos, con excepción de los electorales respecto de los cuales no cabe ninguna gracia. (El subrayado es nuestro).

Como se puede apreciar, nuestros legisladores no sólo han llevado a catalogar como traición a la república la violación del principio de la alternabilidad, sino que han querido que ningún beneficio de los que establece el Código Penal les sea aplicado, pues de no ser así podríamos en determinado momento ver con estupor que al violador de nuestro ordenamiento electoral se le conceda un indulto y no reciba ningún castigo por su crimen.

Con lo anterior, lo referente al Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en la Constitución, no ha quedado agotado ni mucho menos, pero el estudioso tendrá, así lo esperamos, una clara visión de la importancia que en nuestro código político tiene este órgano especial que organiza, dirige y vigila los actos relativos al sufragio.

EL REGISTRO CIVIL Y ELECTORAL

Desde 1888 y gracias a los vientos liberales que nos llegaron, algunos desde México y Guatemala, se estableció el Registro Civil para inscribir los nacimientos, matrimonios y defunciones. Esta actividad

estaba bajo el cuidado de la Iglesia Católica, que con motivo del bautismo llevaba un registro de los nacimientos y al tener a su cargo los cementerios también tenía la información acerca de las defunciones, lo mismo sucedía casi con el ciento por ciento de los matrimonios, pues la mayoría se efectuaban bajo el rito católico. La secularización de los cementerios y los problemas que se suscitaron con el uso de la fe de bautismo para inscribir a los niños en las escuelas, obligó a los liberales de la Costa Rica del siglo pasado, a traspasar tales registros al Estado para su mejor administración. Al mismo tiempo se acordó que en la capital de San José se establecería el Registro Central. A pesar de las malas comunicaciones propias del siglo diecinueve, a nuestro Registro empezó a llegar información de todos los rincones del país. Aquí se inscribieron y custodiaron con especial esmero todos los documentos y libros en donde se asentaron los nacimientos, matrimonios y defunciones de todo el territorio. Parece que no sucedió lo mismo en algunos países hermanos de Centroamérica y sus registros estuvieron descentralizados.

Toda la referencia anterior es necesaria para informar que el Registro Electoral en Costa Rica, con buen criterio, se formó como un Departamento de Registro Civil. ¿Consecuencias de esta decisión?, muchas y muy importantes.

Al decidirse que el Registro Electoral formara parte del Registro Civil, se pudo aprovechar un excelente banco de datos. Este criterio fue acertado; con los asientos de nacimientos tenemos la información acerca del nombre y los apellidos de todos los costarricenses; asimismo el nombre de sus padres, el lugar y fecha de nacimiento y su nacionalidad, datos básicos para expedir un documento de identificación, como el que porta el ciudadano costarricense. Además con la inscripción del nacimiento, se forma el número de la cédula de identidad, así el número 1-250-300 señala que el portador de ese documento nació en la provincia de San José (No. 1) y que su nacimiento aparece inscrito al tomo 250 y en el asiento 300.

Para comprender mejor esa simbiosis absoluta entre el Departamento Civil y el Departamento Electoral del Registro Civil, es necesario indicar lo siguiente:

1. Ningún costarricense puede obtener su cédula de identidad si no tiene inscrito su nacimiento.
2. Para inscribir nacimientos, para casarse, para reconocer hijos habidos fuera de matrimonio, para adoptar a otra persona ya sea en forma simple o plena, para solicitar la rectificación de asientos en el Registro Civil, etc., se necesita portar la cédula de identidad.

3. El costarricense que no porte su cédula de identidad queda prácticamente con una *capitis diminutio*, en una **muerte civil**, pues no le es posible llevar a cabo ningún acto civil, comercial, de trabajo, de estudios, iniciar gestiones o acciones administrativas o judiciales, ser nombrado funcionario o empleado del Estado, sus instituciones o municipalidades, recibir giros de Estado, municipalidades e instituciones autónomas, obtener pasaporte, ser atendido por los servicios del Seguro Social, su licencia de conducir, etc., y además, por supuesto, no puede votar en las elecciones nacionales.
4. Cuando se expide la cédula de identidad, automáticamente el ciudadano queda inscrito electoralmente en el domicilio que ha indicado como su residencia. Si posteriormente, al solicitar nueva cédula (por extravío, deterioro, etc.), señala otro domicilio, se cancela el que tenía y su nombre se incluye en el nuevo vecindario.
5. Este sistema es entonces de padrón electoral permanente. Se incluye todos los días a los nuevos electores que, cumplidos los 18 años, tienen derecho y obligación de portar la cédula de identidad y la han solicitado.
Se ordena ejecutar en el padrón las solicitudes de traslado electoral ya sea que se solicite expresamente en una fórmula especial o ese traslado resulte, como se dijo arriba, de una nueva solicitud de cédula en la que aparece ahora otro domicilio.

Con el propósito de que el Registro Civil, en su doble función de registrar los hechos vitales y de llevar las listas electorales y expedir el documento de identificación, sea un organismo eficiente y preste un buen servicio, es necesario señalar algunas de las principales medidas que se han dictado para lograr ese fin:

1. En los hospitales y clínicas importantes del país trabajan, en forma permanente, funcionarias del Registro Civil que han sido nombradas como registradoras auxiliares; ellas recorren los salones de maternidad y llenan los certificados de nacimiento. Asimismo, llenan los certificados de defunción. En Costa Rica en la actualidad, el 96% de los nacimientos ocurren en hospitales o clínicas.
2. Una oficina especializada del Registro, que cuenta con 17 oficinas regionales, las que están situadas en las cabeceras de las siete provincias y en cantones de gran población, se encargan de llenar las solicitudes de cédula de identidad (por primera vez, duplicado o traslado electoral), tomar las fotografías y enviar

todos los días a las oficinas centrales ese material. Asimismo, reciben del Registro las cédulas de identidad que ellos entregarán a los ciudadanos. Con ese mismo propósito, también 10 funcionarios, recorren un territorio determinado prestando ese servicio a pequeñas poblaciones alejadas de las oficinas regionales. Para completar esa acción un grupo de alrededor de 60 funcionarios, recorren una vez al año cada provincia llenando las solicitudes de cédula correspondientes, avisando a los vecinos previamente por medio de la radio, y en los periódicos, los días en que visitarán esos lugares los **ceduladores ambulantes** del Registro Civil. De todos estos programas se entera con anticipación a los partidos políticos para que, en la medida de sus posibilidades, colaboren con la **cedulación ambulante**, haciendo que sus simpatizantes aprovechen los servicios que se les brinda.

3. Se le hace entrega, mensualmente a los partidos políticos, de un **corte numérico del padrón electoral**, en el que aparecen todos los centros de votación del país, con el número de ciudadanos inscritos, por sexo, y con una referencia al mes anterior acerca de la cantidad en que aumentó o disminuyó. Dato muy importante que refleja los programas de cedulación en las diferentes zonas del país y que también podría alertarnos acerca de un crecimiento desmesurado en algunos centros de votación. Si algún partido lo solicitara, el Registro bien podría entregarle, mensualmente, un listado con los nombres, apellidos y número de cédula de identidad de los nuevos electores que han ingresado a las listas electorales y los que han sido excluidos por defunción.
4. Funciona una oficina con el nombre de Oficina de Auditoría y Contabilidad Electorales, cuyas funciones principales son las de fiscalizar, verificar y contabilizar las operaciones del Registro, a efecto de que las resoluciones que impliquen movimiento electoral y los documentos relativos a esas operaciones, sean objeto de los correspondientes asientos en los libros de contabilidad que para ese efecto lleva esa Oficina. Es obligación del jefe de esta Oficina hacer del conocimiento del Tribunal, tan pronto como se advierta, toda diferencia entre las cuentas de la contabilidad y las operaciones del Registro.

Esta Oficina desempeña, dentro del marco de la organización electoral, una vigilancia de auditoría similar a la establecida por cualquier empresa privada, en resguardo de la confiabilidad de sus operaciones. Así por ejemplo: en el centro de votación de Anita Grande, que cuenta con 1662 electores, en el mes de junio de 1985 no se tramitó ninguna solicitud de cédula de primera vez que implica inclusión en las listas electorales; en el corte

- mensual, en el que el Centro de Cómputo informa de cómo se va comportando el Padrón Nacional en cada uno de los centros de votación, no puede aparecer ningún nuevo elector, a menos que algún ciudadano haya solicitado traslado electoral a ese Centro, lo que se controla por una clave que lleva cada expediente.
5. Un año antes de las elecciones se exhibe en todo el país, en orden alfabético y por centro de votación, las listas de los electores inscritos hasta la fecha (esta práctica no es obligatoria por ley, pero durante varios períodos electorales se ha considerado saludable, para la información de los ciudadanos y de los partidos políticos, por lo que ahora es rutina). Seis meses antes de las elecciones, por ley, ahora sí, se vuelven a exhibir las listas con los electores inscritos a esa fecha. Funcionarios del Registro Civil comprueban que las listas efectivamente se estén exhibiendo en cada lugar.
 6. Al ingresar el Registro Civil a la tecnología del procesamiento electrónico de datos en el año 1977, se preparó un programa para ingresar a la memoria de estos equipos la enorme información acumulada en los archivos. Esto ha servido no sólo para los efectos civiles, sino que, como ha sido explicado, por estar el Departamento Electoral tan estrechamente vinculado al Departamento Civil, toda información acerca de estos hechos vitales es valiosa para la verificación y depuración de las acciones electorales. Así, los partidos políticos que lo han solicitado, han obtenido una copia en cinta magnética de las listas de todos los electores inscritos del país. Es importante para la pureza electoral y la confiabilidad en los organismos electorales, ya que los partidos políticos pueden obtener cuantas listas necesiten de todos los electores del país por orden alfabético y por sexo, por número de cédula, por provincia, por cantón o por distrito (orden administrativo territorial de Costa Rica), en fin, pueden llevar a cabo también la mejor labor de fiscalización que se pueda imaginar, y todos los meses se puede y de hecho con los partidos mayoritarios sucede, actualizar esa información con los movimientos que se han producido en las listas electorales. Que un partido político cuente con tan valiosa información, hace posible no sólo la obligada labor de fiscalización a que tiene derecho, y el Tribunal ha dicho que es un **derecho de ejercicio obligatorio**, sino también verificar si todos los simpatizantes aparecen en las listas y, si aparecen, si están en el domicilio correcto y no en el que anteriormente tuvieron y a qué distancia se encuentran de su centro de votación, etc.
 7. La relación, ya muy explicada, del Departamento Civil con lo

referente a lo electoral produce, además de lo mencionado, un extraordinario efecto: al procesar el Centro de Cómputo toda la información que tienen los archivos del Departamento Civil y llevar al día el ingreso de datos que diariamente llegan a las oficinas centrales, bien podría entregársele a los partidos políticos una lista no solo de los posibles electores para las elecciones del 2 de febrero de 1986, sino también una lista de los que votarán en las elecciones del 4 de febrero de 1990, de las elecciones del 6 de febrero de 1994, del 10 de febrero de 1998 y para los que votarán el 3 de febrero del 2002, que están naciendo ahora y están siendo inscritos en los libros de nacimiento e ingresados al computador con el número de cédula correspondiente que portarán en su oportunidad.

Esta información va a contener casi el 98% de los electores verdaderos, pues en esos lapsos se excluirán por defunción una determinada cantidad; además, se incluirán los que van adquiriendo la nacionalidad costarricense y también se incluirán los que van perdiendo la nacionalidad por la adquisición de otra, etc. En todo caso, parece que ningún partido político en Costa Rica tiene la posibilidad de hacer uso de toda la información que los organismos electorales pueden suplirle.

8. Se ha dispuesto facilitar, por ahora únicamente a tres partidos políticos, la posibilidad de que en sus respectivos clubes políticos instalen una pantalla por medio de la cual, conectada al computador, pueden solicitar información acerca de los electores inscritos (a la fecha 1.459.033) facilitando así la labor de estas agrupaciones. La limitación a tres partidos obedece a la capacidad del equipo. En todo caso se instalarán tres pantallas adicionales en las oficinas del Registro Civil para uso exclusivo de los fiscales de todos los partidos políticos, debidamente acreditados, para que durante el curso de la jornada ordinaria de labores hagan uso de estos importantes instrumentos de trabajo y no tengan necesariamente que estar consultando por medio del personal del Registro ya que solamente ellos pueden hacer uso de los tarjeteros.
9. Aproximadamente un año antes de las elecciones, el Tribunal hace entrega a todos los partidos políticos y publica en la prensa, el calendario electoral. En dicho documento se expresa, con toda claridad, el día y la hora en que cada término establecido en el Código Electoral vence, ya sea para la inscripción de partidos políticos, para la inscripción de candidaturas, o para la presentación de gestiones electorales que modifiquen el Padrón Nacional Electoral, etc. Asimismo, el término que obliga a los

- organismos electorales a llevar a cabo tal o cual acción. (Ver anexo No. 2).
10. Con el propósito de que los electores tengan facilidad para ejercer el sufragio, y de que no tengan necesidad de recorrer grandes distancias para llegar a los centros de votación, tanto los partidos políticos como los ceduladores ambulantes ya mencionados, proponen al Tribunal, en base a la experiencia de recorrer el territorio en su totalidad, la necesidad de la creación de nuevos centros de votación. Efectivamente, de una elección para otra, con mucha frecuencia nacen caseríos nuevos alejados de los centros; se construyen urbanizaciones en las ciudades habitadas por personas de otras regiones; un complejo industrial o agrícola hace nacer una pequeña población tal vez alejada por varios kilómetros del pueblo más cercano, etc. La experiencia que se ha tenido es que si el centro de votación está muy alejado, relativamente alejado o existen obstáculos como ríos, montañas, lo que sucede, principalmente en las áreas rurales es que el esposo deja a la mujer cuidando casa y niños y ella se abstiene de votar. Si el centro de votación está cercano el varón tiene tiempo de regresar para que su mujer se presente a emitir el voto. En todo caso es una obligación de los responsables del proceso electoral que el ciudadano tenga la mayor facilidad para ejercer el sufragio. De las elecciones de 1982 a las que concurrirán los costarricenses el 2 de febrero de 1986, se han creado 135 nuevos centros de votación, algunos solicitados expresamente por partidos políticos, otros por los funcionarios de nuestro organismo electoral.
 11. Un aspecto interesante y que ha contribuido a la buena marcha de los organismos electorales de Costa Rica, se refiere a la estabilidad laboral de sus empleados y funcionarios. El que estas líneas escribe cuenta con 32 años de servicios en los organismos electorales. El Presidente actual, magistrado Sáenz Meza cuenta con 27 años de ejercer la magistratura en el Tribunal Supremo de Elecciones. La mayoría de las personas que ocupan jefaturas tienen más de 20 años de trabajar en el Registro Civil y Electoral. Los empleados, asimismo, cuentan con un promedio de 10 años de trabajar o en el Departamento Civil o en el Departamento Electoral. En este año de 1985 y en el anterior, alrededor de 15 funcionarios cumplieron los treinta años de servicios y se acogieron a su pensión. No podrá escapar a los que han tenido la responsabilidad de dirigir procesos electorales, lo que significa, como un aporte muy valioso, la experiencia acumulada durante varias elecciones por el personal de todo nivel de un organismo electoral. Esta es-

tabilidad sólo se puede obtener si efectivamente el organismo rector de los procesos electorales cuenta con una verdadera independencia administrativa.

INTEGRACION Y ELECCION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

En Costa Rica la Constitución Política y el Código Electoral disponen de tres mecanismos diferentes para el método de elección. La elección del presidente de la república y sus dos vice-presidentes, se lleva a cabo por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato sea mayor del 40% del total de votos válidos. Politólogos costarricenses han dado un valor especial a esta norma. Aun cuando en la Constitución Política se establece, que si ninguna de las nóminas alcanzara la indicada mayoría, se practicará una segunda elección popular el primer domingo de abril del mismo año entre las dos nóminas que hubieren recibido más votos, lo cierto es que este mecanismo ha propiciado que la elección sea a una sola vuelta. En algunos casos, políticos costarricenses no han querido entender esta realidad y con frecuencia se dice que si no tienen oportunidad en la primera elección la tendrán en la segunda, error. Esto sucede con frecuencia en los países que tienen el sistema de la mayoría absoluta, la mitad más uno. En la realidad costarricense la verdad es que no se ha presentado que ningún partido político mayoritario no obtenga un número de sufragios superior al 40%.

Estos politólogos, y aun sociólogos han concedido, como ya se manifestó, un significado especial a esta norma. La certeza de que no habrá segundas elecciones y de que el país no va a entrar en un segundo período de intensa lucha electoral que paraliza prácticamente todas las actividades, no sólo estatales sino que afecta incluso a la empresa privada, produce en el ánimo del costarricense un impulso para dar todo su esfuerzo el día de las elecciones convencido de que cerradas las juntas receptoras de votos, en la tranquilidad de su hogar, a través de la radio o la televisión se enterará, en pocas horas, de cuál fue el elegido por el voto mayoritario de los costarricenses. La incertidumbre de unas segundas elecciones provoca en el votante una especie de ansiedad que, según como haya transcurrido el proceso político electoral de varios meses de intensa campaña, puede desembocar en situaciones imprevisibles o llegar a la situación que recientemente afrontó el Perú. En todo caso, este sistema de una sola vuelta, no ha producido los resultados que el tratadista Duverger anuncia, "El escrutinio mayoritario a una sola vuelta tiende al dualismo de parti-

dos"⁸ basado tal vez únicamente en la experiencia anglosajona (Inglaterra y los Estados Unidos). En Costa Rica se ve, con más frecuencia ahora, la coalición de partidos políticos; como que está calando ya, la existencia de un sistema electoral, de una sola vuelta, aun cuando los organismos electorales están preparados siempre para llevar a cabo, si se presenta el caso, unas segundas elecciones dos meses después.

La elección de los diputados y de los municipales en todos los cantones del país, se lleva a cabo por medio del sistema de cociente, subcociente y mayor residuo (variante del sistema proporcional), con el fin de hacer realidad una representación de las minorías en cada circunscripción en relación a los votos recibidos. Esta variante del sistema proporcional que establece el Código Electoral tiende a favorecer, como ya se dijo, a las minorías organizadas en partidos políticos y no como algunos han querido entender, que los **grupos de amigos** deben estar representados en la Asamblea Legislativa o en los municipios.

La elección de los diputados y municipales se lleva a cabo por medio de lista bloqueada, sin que quepa la posibilidad de *panacher*,⁹ es decir la autorización para que cada elector escoja de la lista que se le presente los nombres que son más de su agrado; si hace eso anula el voto.

En Costa Rica se eligen 57 diputados a la Asamblea Legislativa. La Constitución expresa que:

Los Diputados tienen ese carácter por la Nación y serán elegidos por provincias

y el método de asignar a cada provincia el número de diputados que le corresponde lo establece la Constitución al decir:

cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asignará a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas.

Se acompaña un cuadro en el que se puede apreciar cómo algunas provincias con el transcurso del tiempo han aumentado su repre-

8. Duverger, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel, 1962, Pág. 117.

9. *Panacher*, término de origen francés que describe la acción de mezclar candidatos de diferentes listas electorales en la papeleta de voto. Sólo es posible cuando la ley no establece listas bloqueadas. Es un derecho que se atribuye al elector, sin que tenga el ejercicio obligatoriamente, de Esteban Jorge, *El Proceso Electoral*, Editorial Labor, Barcelona, 1977, Pág. 380.

sentación en la Asamblea Legislativa y otras en consecuencia han perdido diputados, fenómeno bien estudiado que se relaciona con las migraciones internas en busca de tierras y fuentes de trabajo.

El tercer método --que se indica como referencia únicamente--, es el que elige a los síndicos. Estos son representantes de un distrito administrativo en la municipalidad, en la cual participan con voz pero sin voto y se eligen por mayoría relativa. Existen estudios de la importancia política-electoral que significa llevar a un buen ciudadano a esta posición, desde la cual velará por los intereses de su comunidad.

La Constitución establece en el artículo 131 que para ser presidente o vicepresidente de la república se requiere:

1. Ser costarricense por nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser del estado seglar.
3. Ser mayor de treinta años.

Nótese la condición de ser del estado seglar, que no aparece como condición para ser electo diputado a la Asamblea Legislativa. El Presidente de la República no puede ser reelecto y los miembros de la Asamblea Legislativa, no pueden ser reelectos en forma sucesiva. Para ser diputado las condiciones constitucionales son las siguientes, según lo establece el artículo 108:

1. Ser ciudadano en ejercicio.
2. Ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con diez años de residencia en el país después de haber obtenido la nacionalidad.
3. Haber cumplido veintiún años de edad.

Existe una prohibición para ser elegido presidente y vicepresidente, a los ciudadanos que hayan ejercido ciertos cargos públicos que específicamente enumera la Constitución Política, o para quienes sean por consanguinidad o afinidad ascendentes, descendientes o hermanos de quien ocupa la presidencia de la república.

PARTIDOS POLITICOS

La inscripción de un partido político se lleva a cabo ante la Dirección del Registro Civil y Electoral. El Código Electoral establece dos etapas en la inscripción de un partido político. Primero la etapa de constitución del partido; el artículo 57 del referido Código fija un procedimiento que tiende a facilitar a los ciudadanos la constitu-

ción de los partidos, y únicamente exige que un grupo de electores, no menor de veinticinco, concorra ante un notario o a falta de éste ante un juez o alcalde para levantar un acta de constitución en la que necesariamente se consignarán: a) los nombres y calidades de todas las personas que integran el grupo solicitante y b) los estatutos del partido.

Es bueno indicar que esta incipiente organización que se ha formado con veinticinco ciudadanos, según nuestro Código Electoral adquiere ya algunos derechos. Se puede mencionar que los faculta para abrir locales en cualquier población del país, y también para acreditar fiscales en el Registro Civil cuando éste estudia y lleva a cabo el examen y recuento de las adhesiones presentadas.

La segunda etapa, la de inscripción del partido ante el Registro Civil, obliga a esta agrupación, si su intención es la de inscribir el partido a nivel nacional, a llevar a cabo asambleas en todos los distritos del país (42...), cada asamblea estará formada por los electores simpatizantes de la agrupación, en esta asamblea se eligen cinco delegados que sumados a los electos por las asambleas de los demás distritos forman la Asamblea de Cantón (81 cantones), ésta tiene una importante misión cual es la de nominar los candidatos a los puestos de municipales en cada uno de los cantones del país. A su vez, nombran a cinco delegados que con el resto de los cantones de la provincia llegan a formar la Asamblea de Provincia (7 provincias); ésta, al elegir diez delegados forma la Asamblea Nacional compuesta entonces por 70 delegados, que según el Código es el máximo organismo del partido y el que lleva la dirección política. Un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente, un secretario y un tesorero, es el que ejecuta los acuerdos de la Asamblea Nacional. La principal facultad de la Asamblea Nacional es la nominación de los candidatos a la presidencia y vicepresidencias de la república, y la de los diputados (57 diputados).

Con el acta de la Asamblea Nacional, el Presidente del Comité Ejecutivo solicita la inscripción del partido acompañando un número de 3000 adhesiones de ciudadanos debidamente inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil.

Si la intención del grupo es la de inscribir su partido a nivel provincial para participar únicamente en la elección de diputados por esa provincia y municipales en los cantones que la forman, debe presentar un número de adhesiones equivalente al uno por ciento de los electores inscritos, igual sucede si la intención es la de constituir un partido a nivel cantonal.

Se puede notar la incongruencia de nuestro Código al exigir 3000 adhesiones para inscribir un partido a escala nacional y un porcentaje mayor para otros niveles, pues en estos momentos la provin-

cia de San José cuenta con 585.122 electores por lo que los que tienen intención de inscribir un partido a escala provincial por San José, deben de presentar más de 5000 adhesiones y si lo quisieran inscribir a nivel nacional sólo 3000. El error estuvo en establecer una suma fija para la inscripción de partidos a nivel nacional y no haber dispuesto el mismo mecanismo que rige para la inscripción de partidos a otros niveles. Además, la cantidad de 3000 adhesiones, que obligatoriamente se deben presentar, significa una cifra muy baja que hace posible que un grupo de personas, sin ninguna representación nacional, logre recoger y luego inscribir el partido a escala nacional. Desde hace más de dos años fue presentada a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma para modificar el Código Electoral en lo relativo al número de adhesiones necesarias para la inscripción de un partido político.

En fin, como se puede apreciar, el procedimiento para inscribir un partido político es muy simple. Consideramos que la proliferación de partidos no beneficia el sistema democrático. En Costa Rica aparecen ahora inscritos, a escala nacional (pueden participar con candidaturas para presidente, vicepresidentes, diputados y municipales) un total de 16, a escala provincial 5 y a escala cantonal 2. El multipartidismo puede traer confusión al elector y llevarlo a un abstencionismo marcado o provocar en él una especie de desgano por la calidad y cantidad de los que requieren su voto. El multipartidismo no siempre provoca esa reacción que nos hemos permitido señalar. Será diferente en cada país dadas las condiciones de extensión territorial y número de habitantes o de electores.

En Costa Rica los partidos políticos sólo desaparecen legalmente por consunción o por fusión con otro partido. Si no obtuvo en la elección en que participó por lo menos un número de votos iguales al mínimo de adhesiones requeridas para su inscripción, debe volver a presentarlas; si no lo hace, se cancela su inscripción en el Libro de Partidos que lleva el Registro Civil.

El Código Electoral establece, en su artículo 62, que los partidos pueden coaligarse cuando tomen la determinación de presentar candidaturas comunes: cada una de sus asambleas nacionales debe tomar un acuerdo por mayoría absoluta y las condiciones de la coalición se pactarán por escrito bajo la firma de los presidentes de cada partido. Asimismo, se establece la posibilidad de fusionarse para constituir un nuevo partido, debiendo cancelarse en el Libro de Registro de Partidos la inscripción de los partidos fusionados, lo que da nacimiento a la inscripción de un nuevo partido. Al igual que en la coalición de partidos, sus asambleas nacionales deben tomar un acuerdo por mayoría absoluta de sus integrantes.

Si bien es cierto Costa Rica cuenta con una organización electoral eficiente y libre, como lo demuestra el hecho de que en las elecciones de 1953, 1958, 1962, 1966, 1970, 1978 y 1982, la oposición del gobierno ganó las elecciones, lo cierto es que el mejor garante de procesos electorales libres y honestos es el cuerpo electoral costarricense, que en forma abrumadora ha decidido cambiar a sus gobernantes, al partido político que esté en el poder, por la vía civilizada del sufragio y nunca por la violencia. El capítulo que no se ha escrito en este trabajo, y en verdad fundamental para entender por qué el pueblo costarricense se ha comportado en esta forma, es el que se refiere a todo el proceso educativo que de manera intensa se desarrolla a todos los niveles y hasta en los últimos rincones de la nación.

San José, junio de 1985

ANEXO No. 1
ELECCIONES DE DIPUTADOS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA
COCIENTES Y SUBCOCIENTES

PROVINCIAS	1953			1958			1962			1966		
	Cociente	Subcociente	P									
San José	4.574	2.287	16	5.286	2.643	16	7.760	3.880	20	8.016	4.008	21
Alajuela	4.197	2.098	8	4.912	2.456	8	6.310	3.155	11	7.713	3.857	10
Cartago	3.648	1.824	6	4.039	2.019	6	6.639	3.319	7	6.767	3.384	7
Heredia	4.364	2.182	3	5.047	2.253	3	6.969	3.480	4	10.474	5.237	3
Guanacaste	2.981	1.490	5	3.758	1.879	5	5.369	2.684	6	6.544	3.272	6
Puntarenas	2.641	1.320	5	3.261	1.630	5	5.135	2.567	6	5.124	2.562	7
Limón	3.133	1.566	2	4.079	2.039	2	4.988	2.494	3	5.071	2.536	3

45 DIPUTADOS

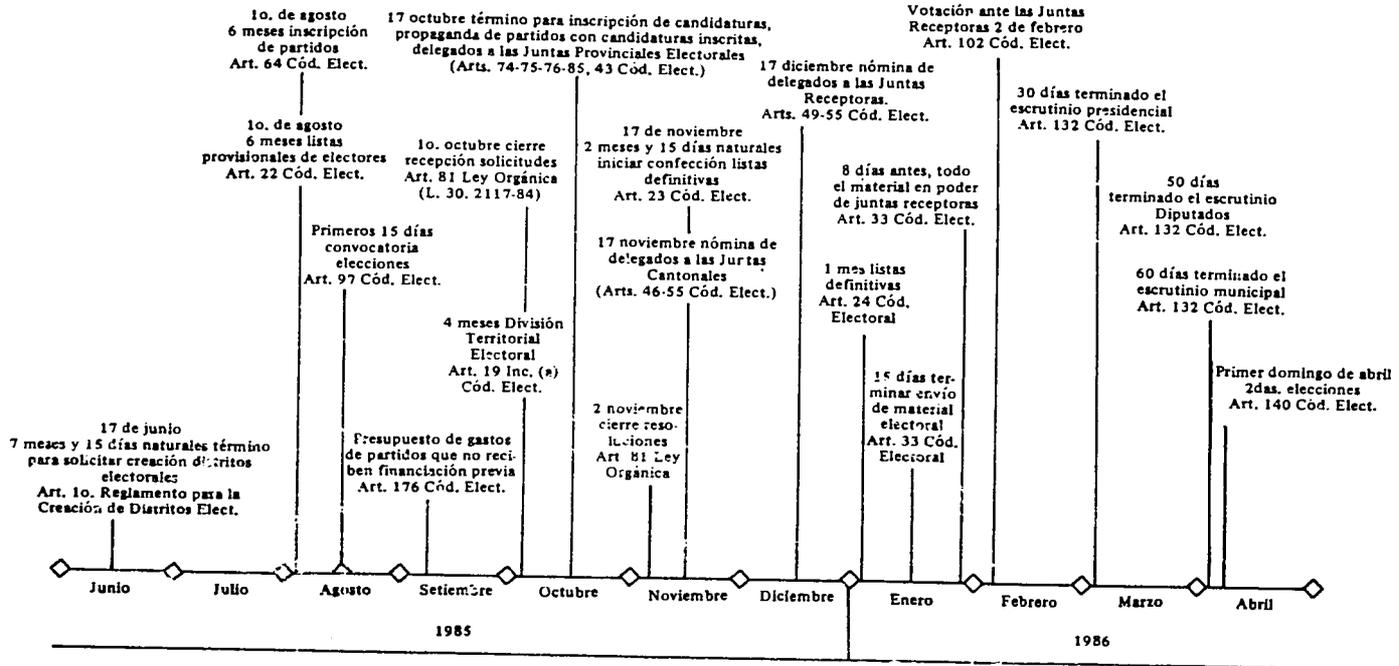
REFORMA CONSTITUCIONAL 57 DIPUTADOS

PROVINCIAS	1970			1974			1978			1992		
	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P	Cociente	Subcociente	P
San José	10.350	5.175	21	13.074	6.537	21	16.054	8.027	21	18.690	9.345	
Alajuela	9.550	4.775	10	11.708	5.854	10	14.664	7.332	10	16.951	8.476	
Cartago	8.602	4.301	7	10.417	5.209	7	14.501	7.251	6	17.354	8.677	
Heredia	12.872	6.436	3	16.762	8.381	3	16.667	8.334	4	20.017	10.009	
Guanacaste	8.161	4.081	6	9.681	4.841	6	13.978	6.989	5	15.600	7.800	
Puntarenas	6.993	3.497	7	8.746	4.373	7	10.771	5.386	7	12.179	6.090	
Limón	6.942	3.471	3	10.261	5.131	3	9.449	4.725	4	11.633	5.817	

P : Plazas a llenar

INSPECCION ELECTORAL

ANEXO No. 2



BIBLIOGRAFIA

- DUVERGER, Maurice *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional.* Ediciones Ariel, Barcelona, 1962.
- ESTEBAN, Jorge de *El Proceso Electoral.* Editorial Labor, Barcelona, 1977.
- GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario *La Constitucionalización del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos en Centroamérica.* En Revista de Ciencias Jurídicas, No. 24, San José-Costa Rica, junio-diciembre de 1974.
- GONZALEZ VIQUEZ, Cleto *El sufragio en Costa Rica ante la historia y la legislación.* Biblioteca Patria No. 11, Editorial Costa Rica, San José, 1978.
- MUÑOZ, Hugo Alfonso *La Asamblea Legislativa en Costa Rica.* Editorial Costa Rica, San José, 1977.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo *Costa Rica Estado Social de Derecho.* En Revista de Ciencias Jurídicas No. 29, San José-Costa Rica, mayo-agosto de 1976.
- STONE, Samuel *La Dinastía de los Conquistadores.* Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, San José-Costa Rica, 1975.

**ESTUDIO COMPARATIVO DE LA LEGISLACION ELECTORAL
CENTROAMERICANA Y DE COLOMBIA, MEXICO,
PANAMA Y VENEZUELA**

JORGE LUIS MADRAZO CUELLAR

Director del Instituto de
Investigaciones Jurídicas
de la UNAM

Previous Page | Next Page

I. INTRODUCCION

Preocupados por el avance y fortalecimiento de la democracia en Latinoamérica, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, prepararon un programa de investigación sobre legislación electoral comparada.

El presente estudio que seguramente será el primero de varios de este mismo género que promoverá y auspiciará CAPEL, se refiere a nueve países latinoamericanos: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

La selección de estos países no fue caprichosa: obedece a la convicción de que es necesario reforzar la solidaridad y vincular los intereses de las naciones de Centroamérica con los del resto de los países de la región, siendo el "Grupo Contadora" un ejemplo de este esfuerzo: limpio, honesto y comprometido.

Los nueve reportes nacionales fueron preparados por muy notables juristas que, en términos generales, atendieron un índice previamente elaborado, a fin de que se trataran aspectos similares de la legislación electoral, contribuyendo esta circunstancia a destacar las muy variadas analogías como las cuantiosas diferencias.

Con base en los referidos reportes nacionales, el presente trabajo pretende, precisamente, destacar las analogías y diferencias; los principales modelos; las tendencias; corrientes de influencia y peculiaridades más notables en la legislación electoral de los nueve países.

Los estudios sobre elecciones y sobre organizaciones políticas, han sido hasta ahora generalmente encarados desde la perspectiva de la sociología política y, muy eventualmente, desde el ángulo jurídico. A este respecto vale la pena enfatizar que en los nueve países analizados la bibliohemerografía jurídica sobre el tema es sumamente escasa y los estudios de naturaleza comparada no sólo son escasos sino verdaderamente inexistentes.

Por esta razón, consideramos que si algún mérito pudiera tener la presente investigación es, precisamente, penetrar este sector prácticamente virgen, proponiendo acaso una metodología y sentando bases en las que podrían apoyarse estudios ulteriores.

La investigación que realizamos se limita al análisis de la legislación electoral y no toma en cuenta su aplicación sobre la realidad del proceso del poder político. Esta segunda vertiente, cuya importancia es esencial, tendría que ser enfrentada en un nuevo estudio de carácter multidisciplinario y no podría producirse sino a más largo plazo.

En cualquier caso, la legislación electoral refleja la circunstancia política existente en el momento de su expedición: las necesidades de control, apertura o restricción inscritas en el particular proyecto político del Estado.

No obstante la ubicación regional y la proximidad geográfica, los nueve países analizados presentan una realidad sociopolítica, un grado de desarrollo económico, un momento histórico, diferente, aunque todos están marcados por el signo de la crisis: económica en los nueve casos y, social y política sobre todo en Centroamérica.

II. PANORAMA CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO

Los países analizados se encuentran en un momento de su desarrollo constitucional también heterogéneo aunque, en la mayoría de los casos, las leyes fundamentales de los Estados son recientes.

Colombia es el país cuya Constitución tiene el mayor tiempo de vigencia, ya que el año próximo alcanzará un siglo de existencia. En ese orden le sigue México, cuya Constitución fue promulgada y entró en vigor en 1917. La Constitución costarricense, bastante más reciente que las anteriores, es del año de 1949 y la de la República de Venezuela que fue expedida en 1961.

Los demás países tienen Constituciones que han sido dictadas en el último quinquenio: Honduras, en 1981; Panamá, cuya Consti-

tución ciertamente promulgada en 1972, fue objeto de una trascendente reforma que la modificó esencialmente en el año de 1983; El Salvador, que en el año de 1983 se dio una nueva Constitución.

Guatemala y Nicaragua merecen una mención aparte. En el primer caso, la Asamblea Constituyente aprobó un proyecto de Constitución que entrará en vigor el próximo 14 de enero de 1986. En el segundo, ha sido convocada la Constituyente y actualmente se encuentra en estudio el proyecto correspondiente. Mientras tanto, en Guatemala se encuentra en vigor un Estatuto Fundamental de Gobierno que es la ley primaria que se aplicará en las elecciones que tendrán verificativo el próximo 3 de noviembre; por su parte, en Nicaragua, rige también un Estatuto Fundamental, promulgado el 20 de julio de 1979.

Se trata pues, en lo general, de constituciones muy recientes que reconocen y reflejan los avances del constitucionalismo moderno.

La regulación de la materia electoral al nivel constitucional es muy desigual. En todos los casos se expresan desde luego los valores y principios fundamentales en que se apoyan los procesos electorales: la soberanía popular, el sistema representativo, la ciudadanía, el sufragio y sus garantías, los derechos políticos, los requisitos para elegir y ser electo, y los derechos de asociación y reunión con fines políticos, etcétera.

Sin embargo, el desarrollo de las bases electorales propiamente dichas, así como las relativas a las organizaciones políticas es muy desigual. Mientras que en México y Honduras, por ejemplo, se establece un marco constitucional muy amplio y desarrollado, en Costa Rica, Colombia y Guatemala el problema se deja casi totalmente a la legislación ordinaria específica. Sobre este particular, Guatemala es un caso singular: el artículo 223 del proyecto de Constitución aprobado, señala que todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral será regulado por la ley de la materia; sin embargo, esta ley tendrá el rango de constitucional, será aprobada por la misma Constituyente y entrará en vigor el mismo día en que lo hará la propia Constitución.

Hemos señalado que generalmente encontramos en estos nueve países constituciones modernas. En el panorama de la legislación ordinaria específica esta afirmación es aún más rotunda.

Ciertamente, no en todos los nueve países la legislación electoral se encuentra codificada en un solo ordenamiento, sino dispersa

en dos o hasta tres diferentes instrumentos normativos.

En Colombia, existen tres leyes electorales: la Ley 28 de 1979, la Ley 85 de 1981 y, muy recientemente, apenas el 18 de julio de 1985, fue aprobada la Ley 58 sobre partidos políticos. En Costa Rica, el Código Electoral fue expedido en diciembre de 1952, siendo el más antiguo del conjunto que estudiamos. Actualmente se piensa en Costa Rica que el Código Electoral debe ser actualizado y revisado. En El Salvador, la ley electoral vigente se expidió en diciembre de 1984. En Guatemala, como hemos señalado, una ley constitucional electoral entrará en vigor el 14 de enero del año próximo, entre tanto existe una ley específica que regulará las elecciones del 3 de noviembre entrante. En Honduras, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas está fechada el 20 de abril de 1981. En México, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales vigente, fue promulgada en 1977. En Nicaragua, existe una ley de partidos políticos de 17 de agosto de 1983 y una ley electoral de 26 de marzo de 1984.

El Código Electoral panameño fue expedido en 1983 pero su propósito fundamental fue reglamentar las elecciones de 1984, por lo que su vigencia, fatalmente, no podrá extenderse más allá de 1989. Por último, en Venezuela, la Ley Orgánica del Sufragio actualmente en vigor, fue promulgada el 13 de agosto de 1977 y la de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones es del 15 de diciembre de 1964.

III. EVOLUCION DE LA LEGISLACION ELECTORAL

Muy probablemente, con la sola excepción de Costa Rica, el siglo XIX se caracterizó por no ser la vía electoral el modo regular para la renovación de los poderes públicos. A partir de la independencia, los países aquí estudiados se ven atrapados en un profundo debate político e ideológico, protagonizado por el grupo liberal y conservador que va a determinar la sucesión en el poder político, no de un modo legal e institucional, sino por la fuerza de las armas; es una larga historia de golpes de Estado, motines, cuartelazos, guerras civiles, etc. En todo caso, la legislación electoral decimonónica sólo se aplicó eventualmente.

Costa Rica escapó al referido debate; los partidos históricos no florecieron en su suelo y casi al momento de nacer a la vida indepen-

diente se escogió la vía del sufragio como forma para elegir a sus dirigentes.

De cualquier forma, la legislación electoral existente en estos países, jurídicamente positiva o no, reveló la decidida influencia de la Constitución de Cádiz, principalmente en dos aspectos: la elección indirecta en tercer grado, que al paso de los años fue decantándose y, el sufragio censitario.

En la misma Costa Rica, durante el siglo pasado el 90% de la población era excluida de su asistencia a las urnas debido a razones de fortuna, posesión de bienes raíces, capacidad tributaria, sexo y edad.

No podemos menos que reconocer que las dictaduras militares y las guerras civiles se han prolongado en la región hasta fechas recientes. La liberación nacional y la civilidad son fenómenos del último quinquenio en nuestros países.

Como quiera que ante la mayor utilización de los procesos institucionales como forma de renovación de los poderes en el presente siglo, la legislación electoral ha sido no solamente extensa sino verdaderamente abrumadora lo que, al propio tiempo, expresa su muy relativa estabilidad.

En lo que va del siglo, en Colombia se han dado por lo menos seis leyes electorales; el mismo número de leyes se ha dado en El Salvador, sólo que en un período de 25 años. En Guatemala, el derecho electoral surge, propiamente, con el Decreto 255 del Congreso de la República, de 1496. A partir de entonces se han dado tres leyes electorales de carácter general; los decretos y leyes específicas para regular procesos electorales determinados han sido numerosos. En Honduras se han puesto en vigor diez distintas leyes electorales a partir de la de 26 de septiembre de 1924. En México, a partir de la Constitución de 1917 se ha promulgado seis leyes electorales y las reformas sobre algunas de ellas han sido cuantiosas. En Venezuela, entre 1946 y 1977 se pusieron en vigor nueve estatutos y leyes electorales.

IV. EL SUFRAGIO

La regulación constitucional y legal del sufragio es punto de partida en este análisis de la legislación electoral.

Es muy variada la forma de definir al sufragio por las constituciones nacionales. Por ejemplo, en Colombia, el sufragio es una fun-

ción constitucional: en El Salvador se le prevé como un derecho y un deber del ciudadano; en Honduras es una función cívica y un deber ineludible del ciudadano; en México se le establece como una prerrogativa y como una obligación; en Venezuela, es un derecho y una función pública, etcétera.

No es este el lugar y el momento para explorar, con el cuidado que merece, la verdadera naturaleza del sufragio, pero sí es conveniente destacar que aún previsto como una obligación, de hecho no se impone ninguna sanción por su no ejercicio o incumplimiento. En algunos sistemas, como el de Honduras, se establecen penas pecuniarias por no votar pero, en la práctica, las referidas sanciones no se aplican.

En cuanto a las cualidades ciudadanas para el ejercicio del sufragio, podríamos detenernos en el estudio del conjunto de inhabilidades que establecen las legislaciones nacionales, lo cual ciertamente resulta muy extenso y, hasta cierto punto, ocioso, dada su generalidad. Sin embargo, respecto de este tópico, me ha parecido interesante detenerme en un solo punto, que es el requisito de la edad. De los nueve países analizados, en ocho la ciudadanía y, por ende, la capacidad para el ejercicio del voto, se confiere a los 18 años, con la sola excepción de Nicaragua que lo ha previsto en 16.

En Nicaragua este fue un punto que despertó numerosas controversias. Los grupos más conservadores pedían que la edad para votar se fijara en 21 años, pero permitiendo a los mayores de 18, casados y que supieran leer y escribir, el ejercicio de este derecho. La tesis opuesta, que finalmente prevaleció, sencillamente argumentaba que sobre todo en la etapa final de la insurrección habían sido los jóvenes de 13, 14 y 15 años quienes habían empuñado las armas, dando ejemplo de valentía y heroísmo. Al triunfo de la Revolución, quienes llevaron a cabo la campaña nacional de alfabetización y, en general, la reconstrucción nacional fueron los jóvenes. Por esta razón resultaba pertinente que la edad para votar se fijase en 16 años.

La inquietud por disminuir la edad para votar se ha presentado en otros países, principalmente en Colombia y en México, aunque en este último caso en menor medida.

V. INTEGRACION DE LOS ORGANOS EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

En los nueve países que comprende este estudio existe un régimen presidencial, aunque en algunos se observan matices parlamenta-

rios muy claros y, particularmente, en el proyecto de Constitución de Guatemala.

En todo caso, la interdependencia por integración que en los nueve países se presenta, obliga a estudiar separadamente los procedimientos de elección de los órganos ejecutivo y legislativo.

A. EL ORGANISMO EJECUTIVO

La elección de presidente de la República y, en su caso, de vicepresidentes o designados, se lleva a cabo mediante el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta, con las excepciones de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, en que se prevé la posibilidad de una segunda vuelta. Al respecto valdría la pena destacar lo siguiente: en Colombia se está formando una corriente que propone para la elección de presidente la mayoría calificada y la segunda vuelta aunque, en la actualidad, el sistema que opera es el de mayoría relativa. El voto es directo, integrándose una circunscripción electoral única que abarca todo el territorio nacional, junto con las embajadas, consulados, y legaciones colombianas en el exterior.

En Costa Rica, la elección de presidente de la República y sus dos vicepresidentes, se lleva a cabo por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato sea mayor del cuarenta por ciento del total de votos válidos; pero, si ninguna de las nóminas alcanzara la mayoría indicada, se debe realizar una segunda elección popular entre las dos nóminas que alcanzaron mayor número de votos. Ciertamente en Costa Rica hasta ahora no se ha presentado el caso que ningún partido político mayoritario no obtenga un número de sufragios superior al cuarenta por ciento.

En Guatemala, el órgano ejecutivo está integrado por el presidente, el vicepresidente, y los ministros de Estado. Los dos primeros son electos directamente por mayoría absoluta y, en caso de no obtenerla en la primera vuelta, por el que alcance la mayoría relativa entre las dos planillas que obtengan el mayor número de votos, en la segunda. Debe destacarse que de acuerdo con el proyecto constitucional, los ministros son nombrados por el presidente y pueden ser diputados que se separen temporalmente de sus funciones parlamentarias.

En Honduras, aunque está dentro del sistema de mayoría relativa a una sola vuelta, resulta importante advertir que en las tres últimas constituciones se ha establecido la desaparición de la vicepresi-

dencia y se ha creado, en su lugar, el sistema de tres designados que, como el presidente, son elegidos directamente por el pueblo en los comicios generales de autoridades supremas del país.

B. EL ORGANISMO LEGISLATIVO

Por cuanto hace a las asambleas legislativas nacionales o federales, los nueve países han incorporado el sistema de la representación proporcional, aunque con modalidades y dimensiones diversas.

Solamente en los casos de México, Panamá y Venezuela se conserva un sistema mixto, que combina la mayoría relativa y la representación proporcional, aunque tal decisión obedece a razones distintas: en Panamá se debe a la cantidad de población que integra los circuitos electorales. En Venezuela los Territorios Federales eligen un solo diputado y, por tanto, aplican el sistema de mayoría relativa para estos casos. En México obedece a la existencia de un régimen de partido hegemónico y al aseguramiento de la representación minoritaria de la oposición.

Colombia es un régimen bicameral y la representación proporcional opera bajo el sistema de cociente natural, que será el número que resulte de dividir el total de votos válidos por el de puestos por proveer, es decir se utiliza el método de **Hare**.

Las circunscripciones electorales coinciden con la división política-administrativa del territorio, salvo los casos de intendencias y comisarías, que siendo territorios de menor población y desarrollo, se agrupan en cuatro circunscripciones para la elección de representantes a la cámara. En cada circunscripción se establece una representación mínima que es de dos senadores y dos representantes y una representación adicional variable y directamente proporcional a la población respectiva.

Las candidaturas se formulan mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas y, los escaños que ganen las listas se atribuirán de acuerdo con el lugar que los candidatos ocupen en ellas. No es posible anotar, combinar o alterar la lista y el *panachage* no es aceptado.

Existe una sola excepción a la aplicación del método de Hare y se presenta cuando en la circunscripción se van a proveer dos puestos. En este caso, la regla que se utiliza es la de **Hagenbach-Bischoff**,

en que el divisor en vez de ser dos es tres. Los residuos se reparten mediante resto mayor decreciente.

Costa Rica tiene un régimen unicameral. La elección de los diputados se lleva a cabo mediante el sistema de cociente, subcociente y mayor residuo. Este sistema que establece el Código Electoral tiende a beneficiar a las minorías organizadas en partidos políticos.

La elección se lleva a cabo mediante listas bloqueadas sin que quepa la posibilidad de *panacher*.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica se compone de 57 diputados electos por provincia. Al Tribunal Supremo de Elecciones corresponde determinar el número de diputados que elige cada provincia, de acuerdo con el censo general de población.

Guatemala tiene también un sistema unicameral y el Congreso de la República está compuesto de diputados electos por distritos electorales o departamentales y por diputados de lista nacional. Los primeros se eligen en cada departamento o distrito en forma proporcional a la población y, los segundos, en número igual a la cuarta parte de los distritales.

De esta suerte, el Congreso cuenta con cien diputados, 75 distritales y 25 de lista nacional. La elección se lleva a cabo mediante representación proporcional, de acuerdo con el sistema de **Hondt**.

México tiene un sistema bicameral: el senado es electo mediante el sistema de mayoría relativa, designándose dos senadores por cada una de las 31 entidades federativas y dos por el Distrito Federal. La participación de la oposición en el senado ha sido prácticamente nula. Sólo se ha dado el caso de un senador que alcanzó el triunfo mediante una postulación coaligada entre el PRI y el PPS.

La cámara de diputados se integra con hasta cuatrocientos miembros, de los cuales: trescientos son electos mediante el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y, hasta cien, mediante el sistema de representación proporcional, a través de listas regionales votadas en circunscripciones electorales plurinominales.

Para la elección por el sistema de representación proporcional se pueden constituir hasta cinco circunscripciones plurinominales que abarcan el territorio de la República. El número y ubicación de las circunscripciones es decidido, para cada elección, por el órgano político-electoral cúspide, que se llama Comisión Federal Electoral.

Para que los partidos políticos puedan tener derecho a participar en la asignación de curules de representación proporcional es ne-

cesario que reúnan una serie de requisitos: postular candidatos en cuando menos cien distritos electorales uninominales; alcanzar por lo menos el 1.5% de la votación; no haber obtenido el triunfo en 60 o más distritos uninominales o de mayoría relativa, etcétera.

Es importante dejar constancia de que, en el supuesto de que dos o más partidos políticos con derecho a la asignación de curules de representación proporcional, obtuvieran en su conjunto 90 o más constancias de mayoría relativa, sólo sería objeto de reparto 50 y no 100 curules de representación proporcional.

En la representación proporcional el modo de postulación es mediante listas regionales, que tienen el carácter de cerradas y bloqueadas, sin *panachage*.

Existen dos fórmulas para la aplicación de la representación proporcional: representatividad mínima y primera proporcionalidad. Igualmente, la Comisión Federal Electoral decide, para cada elección, la fórmula que deberá utilizarse de acuerdo con la conveniencia de favorecer, dentro de la oposición, a los partidos más fuertes o a los más débiles.

Nicaragua cuenta con un régimen unicameral y los representantes ante la Asamblea Nacional son electos por representación proporcional de acuerdo a un sistema muy parecido al badanés u holandés.

El referido sistema consiste en lo siguiente: el total de votos válidos de cada circunscripción se divide entre el número de escaños a elegirse, con lo que se obtiene el cociente electoral de la circunscripción; el total de votos obtenido por cada partido en la circunscripción, se divide entre el cociente electoral, determinando así el número de escaños que le corresponde en el orden de la lista de candidatos presentada; si quedasen escaños por repartir se obtiene un cociente nacional, dividiendo el número total de votos válidos sobrantes de todos los partidos entre el número total de escaños sobrantes. Luego se divide el número de votos sobrantes de cada partido entre el cociente nacional, a fin de atribuir de ese modo los escaños sobrantes. Si aún quedasen curules por repartir, se asignarán mediante el sistema de resto mayor decreciente.

La Asamblea cuenta con noventa asientos y existen nueve circunscripciones electorales y tres zonas especiales de la división administrativa del Estado.

Panamá tiene también una organización legislativa unicameral. Para la elección de la Asamblea Legislativa, la Constitución paname-

ña estableció un sistema de circuitos electorales con la regla general de que cada circuito tendría treinta mil habitantes y elige a un legislador. Sin embargo, la Constitución permite que de acuerdo con la ley se puedan integrar circuitos con un máximo de cuarenta mil y un mínimo de veinte mil habitantes.

Los distritos más densamente poblados forman un circuito electoral, eligiendo a varios legisladores, a razón de uno por cada treinta mil habitantes. Sólo en esos circuitos en que se deba elegir dos o más legisladores, la elección se hará conforme al sistema de representación proporcional.

La representación proporcional se aplica mediante un sistema cuyos elementos son: un cociente, un medio cociente y los residuos electorales.

El sistema de postulación es mediante lista y se acepta la posibilidad de eliminar de ella a un candidato, colocando raya en el nombre.

En las últimas elecciones legislativas de Panamá, la Asamblea resultó compuesta de 67 representantes.

Venezuela, al igual que el otro Estado federal del grupo, que es México, cuenta con una organización bicameral. Dadas las peculiaridades en la integración del Senado venezolano, nos reservamos su explicación para la última parte del trabajo y, nos concretamos en el presente espacio, a la cámara de diputados.

Esta cámara se integra por el número de diputados que la ley determina según una base de población requerida que, en todo caso, no podrá exceder del uno por ciento de la población total del país. En cada Estado de la Federación, se deben elegir, por lo menos, dos diputados y en cada territorio federal uno.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Sufragio, la base de población para elegir un diputado, es igual al 0.55% de la población total del país. En cada circunscripción se elige al número de diputados que resulte de dividir el número de sus habitantes entre la base de población. También se eligen diputados adicionales con base en el principio de la representación proporcional de las minorías pero, en ningún caso, se puede atribuir a un mismo partido político nacional más de cuatro diputaciones adicionales.

De alguna manera, el sistema venezolano también resulta de carácter mixto ya que, en los Territorios Federales, en donde se elige a un solo diputado, el único sistema que se puede utilizar es el de mayoría relativa.

Los demás diputados, no adicionales, son electos mediante el principio de la representación proporcional, efectuándose la adjudicación mediante el método de la mayor media, conocido como regla de **Hondt**.

Para la adjudicación de los diputados adicionales se divide el total de votos válidos de cada partido político nacional entre un cociente electoral nacional. Si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por el respectivo partido en toda la República es cuatro o más; tres o dos, se le adjudicarán cuatro, tres o dos puestos de diputados adicionales, respectivamente. Si la diferencia es igual a uno, se le adjudicará entonces un solo puesto.

Estos puestos se atribuyen a las listas presentadas por el respectivo partido político nacional en las circunscripciones donde, no habiendo obtenido representación, o habiendo obtenido menos puestos, hubiere alcanzado mayor número de votos.

Honduras cuenta con una organización legislativa unicameral. Para la elección de diputados al Congreso Nacional se utiliza el sistema de representación proporcional por cociente nacional.

El cociente nacional se obtiene dividiendo el total de votos válidos depositados en toda la República, por el número fijo de diputados que habrán de elegirse.

Cada partido político tendrá tantos diputados por cociente nacional electoral, como cocientes nacionales electorales quedan en la suma de votos sobrantes que el correspondiente partido haya obtenido en todo el país.

Existe otro sector de diputados que resultan electos en cada departamento, mediante la obtención de un cociente electoral departamental.

VI. ORGANISMOS ELECTORALES

Indudablemente el análisis de las estructuras y órganos encargados de llevar a cabo los procesos electorales en cada Estado, refleja el grado de avance democrático de la legislación electoral. Como ningún otro aspecto de la normatividad de las elecciones, éste explicita el grado en que los procesos electorales son auspiciados y sostenidos por la propia ciudadanía o bien controlados por los gobiernos.

Son varios los organismos electorales que funcionan en cada uno de los nueve Estados analizados. Por lo general, se encuentran estruc-

turados en una forma piramidal en cuya cúspide aparece una instancia suprema a la que se subordinan otras de carácter intermedio que, mayormente, obedecen a la división territorial, política y administrativa del Estado, encargadas de cumplir las tareas electorales en su jurisdicción, hasta llegar así, a la mesa receptora del voto, lugar específico en donde el ciudadano sufraga.

Muy extenso resultaría hablar de cada uno de esos organismos electorales, razón por la cual, habremos de concretarnos a dos aspectos: la revisión del organismo superior o cupular y, de la instancia encargada de preparar el registro de electores, aspecto éste que consideramos esencial.

En cuanto al primero de los aspectos señalados, vale la pena enfatizar la notable influencia que ha venido teniendo en la región el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Ciertamente el grado de desarrollo que tiene en los demás países no puede equipararse al caso costarricense pero, la estructura, denominación y algunas de sus funciones, se han extendido rápidamente en Centroamérica.

Los tribunales, cortes, consejos o comisiones electorales, como se les llama a los órganos superiores de la estructura electoral, son susceptibles de varias clasificaciones.

La primera, por su composición, ya que unos aceptan la participación de representantes de los partidos políticos y otros no. En el primer grupo estarían Colombia, El Salvador, Honduras, México y Venezuela y, en el segundo, todos los demás.

Un segundo criterio clasificador sería el modo de su integración. Mientras que en Costa Rica, Colombia, Nicaragua y Guatemala los Magistrados del Tribunal Electoral son designados por la Corte Suprema de Justicia, en Venezuela y El Salvador son designados por la Asamblea Legislativa; en Panamá intervienen en la designación el órgano legislativo, el ejecutivo y la Corte Suprema; en Honduras participan la Corte y los partidos políticos y, finalmente, en México, intervienen el órgano ejecutivo federal, las cámaras del Congreso de la Unión, los partidos políticos y el colegio de notarios del Distrito Federal.

Intentaremos desarrollar con mayor amplitud este punto tan importante.

En Colombia el órgano superior de la organización electoral se llama Corte Electoral y su función es la inspección y vigilancia de todo el sistema. Se integra con nueve magistrados que, como hemos

dicho, son elegidos por la Corte Suprema de Justicia para un período de cuatro años.

Como síntoma inequívoco del bipartidismo operante en Colombia, se dispone que habrá cuatro magistrados por cada uno de los dos partidos que hubieren obtenido el mayor número de votos en la última elección del Congreso y uno por el partido que siga a los dos anteriores en votación.

En todo caso, resulta muy importante destacar que para ser Magistrado de la Corte Electoral se exigen los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte Electoral colombiana no realiza funciones jurisdiccionales, sino administrativas, tales como: elegir al Registrador Nacional del Estado Civil; designar delegados para que realicen los escrutinios en los departamentos; aprobar su presupuesto; nombrar al personal subalterno; realizar el escrutinio para presidente de la República y conocer de los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados en los escrutinios generales.

Las decisiones de la Corte Electoral son susceptibles de impugnación, por ante el Consejo de Estado, en su calidad de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

Como hemos asentado, una de las cuestiones más importantes de la legislación electoral de Costa Rica es la organización y funcionamiento del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual, sin mencionarlo expresamente de este modo la Constitución, es considerado como un cuarto poder.

El artículo 99 constitucional establece que *la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.*

El Tribunal Supremo de Elecciones está ordinariamente integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, que son nombrados por la Corte Suprema de Justicia mediante quórum calificado de los dos tercios. Igualmente, deben reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte de Justicia.

En Costa Rica el pertenecer a un partido político en activo es causa de inelegibilidad para el cargo de Magistrado de la Corte de Justicia y, por ende, del Tribunal Supremo de Elecciones.

Las funciones que lleva a cabo este Tribunal son de la mayor importancia, por ejemplo: interpreta en forma exclusiva y obligato-

ría las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; tiene un veto de obstrucción cualificado respecto de los proyectos de ley de carácter electoral que conoce la Asamblea Legislativa; aprueba su presupuesto sin que pueda ser objetado por el departamento correspondiente; dicta a la fuerza pública las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas; convoca a elecciones; efectúa el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de presidente y vicepresidente, diputados, miembros de las municipalidades y representantes a asambleas constituyentes, en su caso.

Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

En El Salvador, el órgano cúspide de todos los procesos electorales es el Consejo Central de Elecciones. Antes de la Constitución de 1983, el Consejo se integraba con tres miembros: uno designado por el órgano ejecutivo, uno por el legislativo y uno por la Corte Suprema de Justicia.

A partir de la nueva Constitución, el sistema cambió totalmente: el Consejo se sigue formando de tres miembros, pero éstos son nombrados por la Asamblea Legislativa, cada uno de una terna propuesta por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hubieran obtenido el mayor número de votos en la última elección presidencial.

Cada propietario cuenta con un suplente y todos duran en el cargo cinco años. El presidente del Consejo es el representante del partido político mayoritario.

Las funciones más importantes de este órgano son: el nombramiento de todos los demás funcionarios electorales; llevar el registro electoral; conocer de todos los recursos e impugnaciones que puedan presentarse; preparar el presupuesto de gastos y su administración; suspender total o parcialmente las elecciones por el tiempo que se considere necesario, en caso de graves alteraciones al orden público; divulgar los resultados electorales; llevar el registro de partidos políticos y candidatos; etcétera.

En Guatemala el órgano cúspide se llama Tribunal Supremo Electoral y, el problema de una auténtica autonomía y verdadera legitimidad fue preocupación muy central de los constituyentes de 1985.

Nos parece verdaderamente notable y, por ello lo destacamos ahora, el último ejercicio que se hiciera en Guatemala para la integra-

ción del Tribunal Electoral, que fue el caso de la integración de una comisión de postulación que se compuso por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala; un representante designado por la Asamblea de presidentes de los Colegios Profesionales y por el Decano de las facultades o escuelas de derecho.

Esta comisión de postulación tuvo la misión de elaborar una nómina de veinte candidatos a magistrados del Tribunal Supremo Electoral, entre los cuales la Corte Suprema de Justicia efectúa la elección de cinco titulares y cinco suplentes que habrán de componer el Tribunal. Esta es la actual integración de este órgano.

Las actividades del Tribunal Supremo Electoral, muy cerca del modelo costarricense, implican el ejercicio de funciones jurisdiccionales: aplica e interpreta todas las disposiciones legales referentes a la materia electoral; realiza la inscripción y aplica las disposiciones legales referentes al funcionamiento de las organizaciones políticas; resuelve definitivamente sobre recursos e impugnaciones; nombra a todos los demás funcionarios electorales, etcétera.

Cabe el recurso extraordinario de amparo contra resoluciones específicas y de mayor jerarquía del Tribunal Supremo Electoral.

En Honduras, el máximo organismo político electoral es el Tribunal Nacional de Elecciones, previsto constitucionalmente como un organismo autónomo, independiente, con jurisdicción y competencia en toda la República.

El Tribunal está integrado por un propietario y un suplente designados por la Corte Suprema de Justicia; un propietario y un suplente designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos. Sin embargo, si al variar el número de los partidos, el Tribunal quedare constituido con número par, la Corte Suprema designa un miembro adicional para que el total de los miembros sea impar.

Las principales funciones del Tribunal son las siguientes: proponer al Ejecutivo el presupuesto de egresos de los organismos electorales; inscribir a los partidos políticos y a los candidatos; convocar a elecciones; hacer uso de su potestad de iniciativa legislativa en materia electoral; conocer en única instancia de la nulidad de las elecciones; etcétera.

En México, el principal organismo político-electoral se llama Comisión Federal Electoral; es de carácter permanente y su función es la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales federales.

Este organismo, que existe desde la Ley Electoral de 1946, se

integra actualmente por un comisionado del Poder Ejecutivo Federal que será el Secretario de Gobernación y quien funge como presidente de la Comisión; por dos legisladores (un diputado y un senador) designados por sus respectivas cámaras; un comisionado de cada uno de los partidos políticos nacionales; un notario público, designado por la misma Comisión de una terna formulada por el Colegio de Notarios del Distrito Federal, quien funge como Secretario de la Comisión. El Director del Registro Nacional de Electores y los comisionados de los partidos con registro no definitivo (condicionado) participan en la Comisión con voz pero sin voto.

Muy importantes son las funciones que desarrolla la Comisión Federal Electoral, cuyas decisiones son, por regla general, inatacables jurídicamente. Entre otras, las siguientes: concede el registro a los partidos políticos; registra candidaturas; conoce de recursos de impugnación; autoriza prerrogativas y subsidios a los partidos políticos; realiza la determinación territorial de distritos y circunscripciones electorales; acuerda la fórmula electoral aplicable en la elección de diputados federales; etcétera.

En Nicaragua, es el Consejo Supremo Electoral la cúspide de la organización jerárquica; está compuesto por tres miembros propietarios y tres suplentes, todos nombrados por la Corte Suprema de Justicia.

Son funciones del Consejo Supremo: nombrar a los demás funcionarios y organismos electorales; regular la inscripción de los ciudadanos en los catálogos electorales; determinar el calendario electoral; resolver en última instancia recursos e impugnaciones; inscripción de candidatos; realizar los cómputos nacionales; formular su presupuesto; etcétera.

En la organización política-electoral nicaragüense, encontramos dos estructuras que no se repiten en ningún otro país del grupo y se conocen como Consejo Nacional de los Partidos Políticos y Asamblea Nacional de los Partidos Políticos. Debido a que éste es uno de los aspectos más peculiares de la legislación electoral nicaragüense, su descripción la reservamos para la parte final del trabajo.

Desde el año de 1956 la Constitución de Panamá prevé como organismo electoral superior a un tribunal autónomo que interpreta y aplica privativamente la ley electoral. Este órgano, denominado Tribunal Electoral, está integrado por tres magistrados nombrados: uno por el órgano legislativo, otro por el ejecutivo y otro por la Corte Suprema de Justicia; duran en el cargo un período de diez años.

En Venezuela, el órgano cúspide del proceso electoral es el Consejo Supremo Electoral, compuesto de nueve miembros nombrados cada cinco años por las cámaras de diputados y senadores en sesión conjunta.

De los nueve miembros que integran el Consejo, cinco son electos mediante postulación que hacen los partidos políticos nacionales que mayor número de votos hubiesen alcanzado en las últimas elecciones legislativas. Los cuatro miembros restantes deben ser ciudadanos sin afiliación política.

La calificación de las elecciones es otra de las funciones básicas de los organismos cúspide de la estructura electoral de los Estados. México es el único de los nueve países aquí analizados que conserva el sistema de la autocalificación de las elecciones legislativas, así como la calificación del Congreso General de la elección del presidente de la República.

Guatemala establecía este mismo sistema de autocalificación y proclamación de la elección del presidente por parte de la Asamblea Legislativa pero, afortunadamente la nueva Constitución y la Ley Electoral han adoptado el sistema de calificación por el Tribunal Supremo Electoral.

En México el asunto de la calificación de las elecciones legislativas despertó en 1977 grande polémica y, aunque como hemos dicho, la decisión fue conservar la autocalificación, se creó un recurso llamado de reclamación electoral, que los partidos intentan ante la Suprema Corte de Justicia y cuyas peculiaridades referimos en el acápite final de este trabajo.

Una de las más delicadas funciones electorales es, indudablemente, la registral. La limpieza con que se desarrollan los procesos electorales en los países de la región depende, en buena medida, de los censos, padrones y listados electorales.

En los nueve países analizados la función registral es desarrollada por un órgano que forma parte de la estructura electoral, cuando no es directamente el organismo electoral cupular.

En términos generales puede afirmarse que el registro electoral es articulado con el documento de identificación oficial que rige en cada país, llámese "cédula de identidad", "cédula de identificación personal", "cédula de identidad personal", "cédula de vecindad", "tarjeta de identidad", etc., salvo en México y Nicaragua donde este tipo de certificación y reconocimiento personal es inexistente.

En este apartado nos ha parecido conveniente destacar una simbiosis que se ha dado entre el registro civil y el registro electoral, principalmente, en Costa Rica y, a partir de 1981, también en Honduras.

En Costa Rica, por ejemplo, la decisión de que el registro electoral forme parte del registro civil ha producido innumerables ventajas: el padrón electoral es permanentemente actualizado con los nacimientos y defunciones que se registran en el departamento civil; cuando se expide la cédula de identidad automáticamente queda el ciudadano inscrito electoralmente en el domicilio que ha indicado como su residencia: los partidos políticos pueden obtener listas de todos los electores del país, por orden alfabético, por sexo, por número de cédula, por provincia, por cantón o por distrito.

Adicionalmente, el sistema costarricense permitiría entregar a los partidos políticos una lista de los posibles electores para las elecciones que se verificarán en 1986, en 1990, en 1994, en 1998 y para los que votarán el 3 de febrero de 2002 que serán los ciudadanos que están naciendo ahora y están siendo inscritos en los libros de nacimiento.

VII. LOS PARTIDOS POLITICOS

No debo insistir demasiado en la consideración de que las instituciones políticas y, particularmente, las electorales, funcionan dentro del Estado de acuerdo con el régimen de partidos políticos que las articulan

La determinación del régimen de partidos políticos que opera en cada Estado, no se alcanza, desde luego, por el solo conocimiento del dato normativo; antes bien, requiere de una profunda exploración sociopolítica e histórica.

A pesar de lo anterior, no resulta menos cierto que detrás de las palabras —a veces en ellas mismas— de la legislación electoral, se refleja la realidad operativa de los partidos políticos; aún más, la esencia de la legislación electoral emana del particular régimen de partidos políticos, de sus necesidades de control, de sus opciones y conveniencias.

Desde un punto de vista formal, los nueve países analizados se declaran regímenes pluripartidistas; sólo que esta afirmación no resulta totalmente cierta en algunos casos.

En realidad, en tres de los nueve Estados el pluripartidismo no resiste ni un primer cuestionamiento. A nuestro modo de ver tales Estados son Colombia, Honduras y México; los dos primeros, que francamente cuentan con un bipartidismo, más severo acaso en Colombia que en Honduras y México, que hace casi sesenta años tiene un régimen de partido predominante o hegemónico.

Aunque los últimos datos apuntan hacia un pluripartidismo en El Salvador y Nicaragua, es indudable que la prueba de fuego está determinada por el tiempo.

En Colombia los partidos políticos son organizaciones singulares, con una identidad muy propia. Se trata de partidos históricos o tradicionales que se han disputado el poder, dentro y fuera de la vía electoral, desde su integración a mediados del siglo XIX.

Aunque todavía cuentan con capacidad de movilización, tanto el partido Liberal como el Conservador tienen una muy anticuada organización y demandan una democratización urgente.

Se trata, en todo caso, de un bipartidismo de por lo menos 137 años, que llegó a ser reconocido constitucionalmente. Durante las dos últimas décadas las reformas constitucionales en Colombia han tenido un sabor bipartidista.

En Honduras, por su parte, el Partido Liberal y el Partido Nacional fueron los únicos reconocidos hasta la década de los cincuenta. Más recientemente se han constituido y registrado otros partidos políticos que son, no obstante, francamente minoritarios: el partido Unidad e Innovación Nacional cuenta con tres diputados en la Asamblea Legislativa y el Partido Demócrata Cristiano de Honduras, cuenta con uno.

Ciertamente los partidos políticos tradicionales hondureños se encuentran en crisis debido, entre otras causas, a que no cumplen con sus funciones de agregación de los intereses y demandas grupales y a falta de una democratización interna. Síntoma inequívoco de esta crisis es el fraccionamiento de ambos partidos en diversas tendencias antagónicas e irreductibles.

La crisis en el partido del gobierno (Partido Liberal) ha desencadenado en un pacto, logrado por la mediación de centrales obreras y campesinas y de las fuerzas armadas, que se ha reflejado en la aprobación de una ley especial para normar, junto con la ley electoral vigente, las elecciones que se llevarán a cabo el próximo 24 de noviembre en las cuales la ciudadanía hondureña elegirá al candidato de cada uno de los partidos tradicionales y a la vez se elegirá al presidente de

la República, los tres designados a la presidencia, 132 diputados al Congreso Nacional y las corporaciones municipales de todo el país.

El caso mexicano es sumamente conocido: el partido predominante, en sus tres versiones de "Partido Nacional Revolucionario", "Partido de la Revolución Mexicana" y "Partido Revolucionario Institucional", que es el actual, ha estado en el poder desde 1929. Nunca ha perdido las elecciones para presidente de la República, gobernadores de las entidades federativas, senadores al Congreso General y, controla las tres cuartas partes de la cámara federal de diputados. El año más reciente en que la oposición controló mayor número de ayuntamientos tuvo, en total, 32.

Actualmente existen en México ocho partidos políticos además del PRI. La segunda fuerza política es el Partido Acción Nacional, que es un partido de derecha y, la tercera fuerza política es el PSUM, antes Partido Comunista Mexicano.

En El Salvador, de 1950 a 1978 las elecciones fueron dirigidas y controladas por el gobierno. Sólo a partir de 1982 parecería fortalecerse un régimen pluripartidista.

En Nicaragua, la formación de partidos políticos está garantizada por el Decreto número 52 del 21 de agosto de 1979; sin embargo, su régimen de partidos depende de otras decisiones más significativas y de sus particulares circunstancias.

En Costa Rica, funcionan en la actualidad 16 partidos políticos nacionales, además de 5 partidos provinciales y 2 cantonales. El partido en el gobierno ha perdido las elecciones inmediatas en 1953, 1958, 1962, 1966, 1970, 1978 y 1982.

En Guatemala, los partidos políticos que funcionan actualmente perderán el registro el próximo 14 de enero al entrar en vigor la nueva ley constitucional, a cuyas reglas tendrán que atenerse para su reposición.

En Panamá, donde la actuación de las fuerzas armadas cuestiona todo el régimen de partidos, vale la pena indicar que entre 1978 y 1983 se inscribieron 14 partidos políticos; siete de los cuales se extinguieron tras la elección de 1984.

Como quiera que la regulación jurídica de los partidos políticos en las legislaciones nacionales es muy desigual. Mientras que en Colombia apenas se les sujeta a unas cuantas reglas, en Panamá y México la legislación es extensa y compleja.

Podemos afirmar que en el nacimiento de un partido político, jurídicamente hablando, pueden distinguirse dos momentos: el de la constitución y el de la inscripción o registro.

El primero de estos momentos es, por lo general, muy simple y corresponde a la gestación jurídica del partido, requiriéndose de la reunión de un número pequeño de electores (25 en Costa Rica y en El Salvador, 50 en Honduras, etc.) levantando un acta circunstanciada.

El segundo momento, que es el de la inscripción o registro, da personalidad jurídica a los partidos políticos. El registro invariablemente se tramita ante el Tribunal, Corte, Consejo o Comisión electoral, es decir, ante la instancia cúspide del proceso electoral.

La solicitud de inscripción debe ser acompañada de los documentos básicos del partido: declaración de principios, estatutos, programa de acción, simbología y emblema, etc. De estos requisitos indudablemente el más importante es el del número de afiliaciones con que cada organización debe contar. Es muy variado este número en los nueve países analizados y depende, en general, del número de posibles electores.

En Colombia, el número de afiliaciones es de diez mil; en Costa Rica, de tres mil o el uno por ciento de los electores inscritos si el partido es provincial; en El Salvador, la cuota es de tres mil afiliados; en Guatemala, de cuatro mil; en Honduras, de diez mil; en México, de sesenta y cinco mil; en Panamá, debe corresponder al 3% de votantes en la última elección y, en Venezuela, debe ser el 0.5% del electorado en por lo menos doce entidades.

La cancelación del registro de un partido político puede producirse por diversas causas, entre ellas por no alcanzar un número mínimo de votos en la última elección. Este porcentaje es muy variable: en México es del 1.5%, en Honduras diez mil votos; en Panamá el 3%; en Guatemala el 4%, etcétera.

No podemos detenernos en los amplísimos catálogos de derechos y obligaciones de los partidos políticos que, en términos generales guardan uniformidad en los nueve países. Por lo general, pueden disponer gratuitamente de espacios en los medios de comunicación del Estado para difundir sus principios y programas; gozan de franquicias postales y ciertas exenciones fiscales, etcétera.

En cuanto al régimen financiero de los partidos políticos, destaca por sobre todas las consideraciones el problema de la **deuda o el crédito político**, que la mayoría de las legislaciones nacionales contiene y que, actualmente, es el punto de mayor discusión.

La deuda o crédito político es el apoyo que el Estado presta directamente a los partidos políticos, exclusivamente para efectos electorales y se dá en razón del número de votos que cada partido obtiene.

En Guatemala, por ejemplo, la deuda política es de dos quetzales por voto obtenido y, en Honduras, es de cinco lempiras por voto.

Este financiamiento a los partidos políticos es generalmente previo a las elecciones, de modo que los partidos cuenten con recursos para promover sus candidaturas y hacerse del voto público. Las asignaciones para cada partido se hacen, inicialmente, en base a un cálculo de las elecciones anteriores.

Por lo general, para tener derecho a una asignación por concepto de deuda o crédito político es necesario alcanzar un porcentaje mínimo de la votación global.

Indudablemente, este tipo de financiamiento tiende al aseguramiento de la independencia de cada una de las organizaciones políticas. En algunos Estados se ha llegado a la emisión de "bonos de la deuda política".

Bajo otro orden de ideas, cabe la mención de que generalmente los partidos políticos se articulan con otro tipo de organizaciones políticas: por ejemplo, en Costa Rica, además de los partidos políticos nacionales, existen partidos provinciales e, incluso, cantonales; en Guatemala, existen los llamados "Comités Cívicos Electorales", que son organizaciones políticas temporales que sólo participan en elecciones locales y no tienen derecho al crédito político. Adicionalmente existen en este país las llamadas "asociaciones con fines políticos" cuya función esencial es el estudio y análisis de la problemática nacional e internacional; en México, además de los partidos políticos nacionales, pueden existir otros de carácter local que actúen exclusivamente en una entidad federativa. Además existen asociaciones políticas que son, en realidad, partidos políticos en proceso de gestación, no pueden participar directamente en las elecciones sino es a través de un convenio o coalición con un partido político nacional; en Panamá, la forma adicional de expresión político-electoral son las postulaciones libres o candidaturas individuales, pero éstas sólo pueden darse al nivel de las alcaldías y representación de corregimientos. Las candidaturas independientes resultan también muy importantes y singulares en el régimen hondureño.

VIII. ALGUNAS PECULIARIDADES NACIONALES

Dentro de los muchos aspectos singulares y significativos de la legislación de cada uno de los nueve países analizados, podemos mencionar los siguientes:

A. COLOMBIA

Como es de todos conocido, el sistema llamado "Frente Nacional", fue la fórmula política que permitió superar el estado de virtual guerra civil que se presentó en este país. La solución, que se escribió directamente en el texto constitucional, consistió en que en los cuatro períodos presidenciales comprendidos entre 1958 y 1974 la presidencia de la República fuese desempeñada alternativamente por ciudadanos pertenecientes a los partidos Conservador y Liberal. Como resultado de la política de Frente Nacional, todos los cargos públicos se distribuirían entre ciudadanos pertenecientes a los dos partidos políticos tradicionales, tanto en el Congreso Nacional, en las Asambleas Departamentales y en los concejos municipales, además de la administración pública y la administración de justicia.

Aunque en 1974 concluyó esta suerte de paridad del régimen de Frente Nacional, dejó una serie de secuelas que todavía existen en Colombia. Así, el artículo 120 de la Constitución Nacional, expresa que para conservar el espíritu nacional en la rama ejecutiva y en la administración pública, el presidente de la República deberá dar *participación adecuada y equitativa al partido mayoritario distinto al suyo en el nombramiento de ministros, gobernadores, alcaldes y demás cargos de la rama ejecutiva*. La paridad partidista todavía es una realidad en la organización de la rama judicial.

B. COSTA RICA

Es indudable que la legislación electoral de Costa Rica es la más avanzada y de mayor apertura y respeto a la democracia del grupo de países aquí analizados. La razón de ser de este avance tiene desde luego una explicación histórica pero, ante todo, nos parece que es el resultado de un proceso educativo.

Como en ningún otro país de la región, las elecciones en Costa

Rica constituyen una verdadera fiesta; la ciudadanía se involucra definitivamente en las jornadas electorales; las vive con toda la pasión que le es posible; yo diría que verdaderamente disfruta las elecciones.

Esta forma de ser del costarricense emana, por lo menos actualmente, de una educación por y para las elecciones. En las escuelas secundarias, por ejemplo, es común que los estudiantes realicen ejercicios electorales, para la designación de algún representante, siguiendo las mismas reglas electorales que se utilizan en el país.

El que el Tribunal Supremo de Elecciones constituya un cuarto poder, es resultado de esa misma idiosincrasia.

C. EL SALVADOR

La elección del presidente de la República mediante un sistema de doble vuelta no es, ciertamente, exclusivo de este país como ya hemos advertido. Sin embargo, en El Salvador, a diferencia de los demás casos, la segunda vuelta sí se ha verificado en la práctica.

En El Salvador, cuando en las elecciones de presidente y vicepresidente ningún partido político o coalición de partidos participantes, hubiere obtenido mayoría absoluta de votos de conformidad con el escrutinio, se debe practicar una segunda elección entre los dos partidos políticos o coalición de partidos que hubieran obtenido mayor número de votos válidos. La segunda vuelta debe celebrarse en un plazo no mayor de 30 días de haberse declarado firmes los resultados de la primera.

La segunda vuelta se verificó, precisamente, en las elecciones de 1984 y resultó electo el presidente José Napoleón Duarte. Todo parecería indicar que las elecciones de 1984 inauguran una nueva fase en el desarrollo democrático de El Salvador.

D. GUATEMALA

La nueva legislación guatemalteca está plagada de aspectos sumamente importantes y singulares, pero a pesar de ello y, seguramente por nuestra extracción universitaria, hemos considerado oportuno recordar en este espacio el ejercicio de la integración de la comisión de postulación.

Efectivamente, una de las mayores preocupaciones respecto de la integración de los organismos político-electorales, es el de su independencia, autonomía y legitimidad.

A fin de lograr estos valores se instaló en Guatemala una comisión de postulación cuya función sería proponer a los candidatos para la integración del Tribunal Supremo Electoral. Esta comisión se confió fundamentalmente al sistema universitario guatemalteco; se compondría por: el Rector de la Universidad de San Carlos; un representante de los rectores de las universidades privadas, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales y por el decano de las facultades o escuelas de derecho. Esta comisión elaboraría una nómina de veinte candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, entre los cuales la Corte Suprema efectuaría la elección de cinco magistrados titulares y cinco suplentes.

E. HONDURAS

El régimen de las candidaturas independientes en Honduras es una de las fórmulas de combate a las raíces del bipartidismo.

Las candidaturas independientes deben inscribirse en el Tribunal Nacional de Elecciones, como si se tratara de partidos políticos; deben contar con un programa de acción política; un símbolo; presentar una lista de ciudadanos que representen por lo menos el uno por ciento de los electores inscritos en un departamento determinado, en tratándose de diputados o, de los electores nacionales, en tratándose de las elecciones para presidente de la República.

Debe tenerse presente que el candidato inscrito goza de los mismos derechos que tienen los partidos políticos, con las excepciones de la integración de algunos organismos electorales.

El régimen de candidaturas independientes operó en las elecciones de 20 de abril de 1980 y 29 de noviembre de 1981.

F. MEXICO

La normatividad electoral mexicana, tanto la constitucional como la ordinaria, está plagada de aspectos singulares, verdaderamente notorios, que emanan en su mayoría, como hemos dicho, del régimen

de partidos políticos imperante en el país.

De todas estas peculiaridades hemos considerado pertinente referirnos al llamado recurso de reclamación electoral.

Debe recordarse que la participación de los partidos de oposición, al nivel federal, se da únicamente en la cámara de diputados que, sin embargo, controla ampliamente el partido predominante. Por otra parte, debe tenerse presente el hecho de que México es el único de los nueve países que conserva el sistema de autocalificación de las elecciones legislativas, razón por la cual la oposición podría encontrarse en una situación desventajosa, en un momento dado.

Atendiendo a esta consideración es que en la propia Constitución se creó el llamado "recurso de reclamación electoral", que sirve para impugnar las decisiones del colegio electoral de la cámara de diputados, en materia de calificación de elecciones, ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La titularidad del recurso corresponde a los partidos políticos que se sientan lesionados por las referidas decisiones.

Lo verdaderamente peculiar de este recurso, es que la Suprema Corte de Justicia no resuelve la instancia mediante una decisión judicial, sino que queda limitada a emitir una opinión que se enviará a la propia cámara de diputados para que su colegio electoral la haga suya, o no. En este segundo supuesto podría crearse un enfrentamiento inútil entre los poderes del gobierno y, sobre todo, se deja a la Suprema Corte de Justicia en una situación que no corresponde a su elevada jerarquía.

G. NICARAGUA

Desde nuestro punto de vista una de las cuestiones más significativas de la legislación nicaragüense, se da en sus organismos político-electorales.

Estos se complementan con una instancia que no aparece en ninguna otra legislación nacional, y que se denomina Asamblea Nacional de los partidos políticos.

Esta Asamblea está integrada por un delegado del presidente de la República, quien la preside, y por un delegado de cada uno de los partidos políticos legalmente reconocidos. La función de esta Asamblea es la de servir como órgano de consulta del Consejo Supremo Electoral, en asuntos tales como el calendario electoral, la campaña electoral, las inscripciones electorales y la ética electoral.

H. PANAMA

Acaso una de las principales peculiaridades de la legislación electoral panameña sea su sistema para el escrutinio y calificación de las elecciones que, en principio, se deja a los partidos políticos, convirtiéndose en una verdadera arena de lucha las estructuras escrutadoras.

En este sentido, debe indicarse que en Panamá existen 5 grupos de autoridades escrutadoras: la Junta Nacional de Escrutinio, que hace la proclamación de presidente y vicepresidente de la República; la Junta de Escrutinio de Circuito Electoral, que hace la proclamación del o de los legisladores electos en cada circuito; la Junta Distrital de Escrutinio, que proclama al alcalde en cada distrito; la Junta Comunal o de corregimiento de escrutinio, que proclama al representante en cada corregimiento y el Jurado de Mesa de Votación, que funciona en cada una de las mesas establecidas por el Tribunal Electoral.

Es importante hacer notar que el escrutinio y la calificación de la legalidad de la elección, a primera vista, parecería radicar exclusivamente en estos organismos escrutadores. Sin embargo, no se puede perder de vista que al Tribunal Electoral le corresponde decir siempre la última palabra, ya que tiene competencia para decidir las impugnaciones y recursos de nulidad electoral que se formulan en las instancias escrutadoras.

I. VENEZUELA

El sistema de senadores y diputados adicionales que opera en Venezuela nos ha parecido ciertamente peculiar.

Por cuanto hace a la cámara de senadores, ésta se integra con dos senadores por cada uno de los Estados y dos por el distrito federal, además se complementa el órgano con senadores adicionales, electos mediante representación proporcional.

Los senadores adicionales, que en todo caso no podrán ser más de dos para cada partido político, se atribuyen mediante la aplicación de un cuociente electoral nacional, que resulta de dividir el número de votos válidos entre el número fijo de senadores por elegir. El cuociente electoral nacional es aplicado a la votación de cada partido político y si la diferencia entre este resultado y el número de puestos obtenidos por un partido en toda la República es de dos o más se le

adjudican dos senadores adicionales; si la diferencia es igual a uno, se le adjudicará un puesto de senador adicional.

Los puestos de senadores adicionales se atribuyen a las listas presentadas por los partidos políticos en los Estados o en el Distrito Federal cuando sin haber obtenido representación, se tenga mayor votación.

Un sistema similar opera en la cámara de diputados. Los diputados no adicionales son electos mediante representación proporcional, a través del método de Hondt. Para la adjudicación de diputados adicionales se divide el número total de votos válidos de cada partido político nacional por el cuociente electoral nacional. Este cuociente se obtiene de dividir el total de votos válidos emitidos en toda la República entre el número de representantes que deberán integrar la cámara de diputados. Si el resultado de dividir la votación de cada partido entre el cuociente electoral es de 4 o más, se atribuirán al partido cuatro puestos de diputados adicionales; si la diferencia es tres, se asignarán tres diputaciones adicionales. Lo mismo ocurre si la diferencia es de dos o uno, asignándose dos o una curul adicional, respectivamente.

México, agosto de 1985

INDICE

<i>Presentación</i>	7
<i>Regimenes electorales y democracia</i>	
<i>Jorge Mario García Laguardia</i>	9
Algunas consideraciones respecto a la legislación electoral de Costa Rica	
<i>Rafael Villegas Antillón</i>	15
Introducción	17
Breve reseña histórica	19
Las garantías constitucionales	20
El Tribunal y la Constitución	22
A. Interpretación de toda la materia electoral	22
B. El presupuesto del Tribunal	23
C. La Fuerza Pública y el Tribunal Supremo de Elecciones	24
CH. Las resoluciones del Tribunal	24
D. El escrutinio de los sufragios	26
E. La propaganda política y la Iglesia	27
F. Libertad de reunión y de expresión	27
G. Las regulaciones del ejercicio del sufragio	28
H. El financiamiento estatal de los partidos políticos	29
I. La alternabilidad del ejercicio presidencial y los delitos electorales	29
El Registro Civil y Electoral	30
<i>Integración y elección de los órganos</i>	
Ejecutivo y Legislativo	37
Partidos políticos	39
Anexo No. 1	43
Anexo No. 2	44
Bibliografía	45

Previous Page Blank

**Estudio comparativo de la legislación
electoral centroamericana y de Colombia,
México, Panamá y Venezuela**

<i>Jorge Luis Madrazo Cuéllar</i>	47
I. Introducción	49
II. Panorama constitucional y legislativo	50
III. Evolución de la legislación electoral	52
IV. El sufragio	53
V. Integración de los órganos Ejecutivo y Legislativo	54
A. El Organo Ejecutivo	55
B. El Organo Legislativo	56
VI. Organismos electorales	60
VII. Los partidos políticos.	67
VIII. Algunas peculiaridades nacionales.	72
A. Colombia	72
B. Costa Rica	72
C. El Salvador.	73
D. Guatemala	73
E. Honduras.	74
F. México	74
G. Nicaragua.	75
H. Panamá	76
I. Venezuela	76